



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

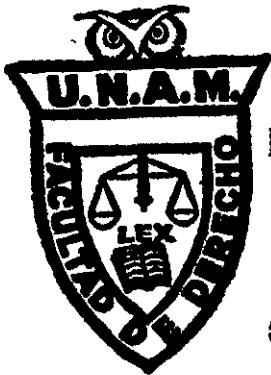
“EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS
REFORMAS CONSTITUCIONALES”

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

Luis Mauricio Rangel Argüelles



Director de Tesis: Dr. Joel Carranco Zúñiga

Ciudad Universitaria Febrero 2001

29/684



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero RANGEL ARGÜELLES LUIS MAURICIO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES"** bajo la dirección del suscrito y del Dr. Joel Carranco Zúñiga, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Carranco Zúñiga, en oficio de fecha 8 de enero de 2001 y la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, mediante dictamen del 2 de febrero del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. a los _____ de _____ de 2001.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado debe iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

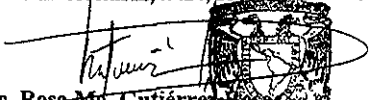
Distinguido Doctor:


Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES", elaborada por el alumno RANGEL ARGÜELLES LUIS MAURICIO.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 2 de 2001.


Lic. Rosa-Ma. Gutiérrez
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo



SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

lrm



UNIVERSIDAD NACIONAL

AV. P. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

México, D.F.
Director del Seminario de Derecho

Constitucional y de Amparo

Presente.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Estimado Doctor Venegas Trejo.

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "**EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES**", que para obtener el Título de Licenciado en Derecho presenta **LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES**.

El trabajo de tesis mencionado denota en mi opinión una investigación exhaustiva, se integra de seis capítulos y un apartado dedicado a las dieciséis conclusiones formuladas sistemáticamente, de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia y criterios jurisprudenciales, según se advierte de las más de trescientas notas al pie de página insertadas oportunamente, además está elaborada con pulcritud y buena redacción, congruente tanto la estructuración del capitulado como el desarrollo del tema relacionado con los aspectos relacionados al juicio de amparo contra las reformas constitucionales, razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente.

Atentamente
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU
Ciudad Universitaria, D.F., 8 de enero de 2001


DR. JOEL CARRANCO ZÚNIGA

Profesor adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

Por mi fe, a Dios: quien ilumina mi camino
y me da la vitalidad para seguir admirando
y valorando su Creación.

A mi pueblo y mi Universidad por brindarme la
oportunidad de adquirir el conocimiento, para
servir con lealtad a mi país.

In memoriam de mis abuelos:
María de Jesús Borja Rivera,
Luis Argüelles Meraz, y tíos:
Eva Argüelles Meraz y
Héctor Navarro Gómez.

A mi abuela Galdina Meraz Sánchez, por su ternura
y valiosa presencia.

A mi padre quien con su cariño y fuerza inquebrantables
me infundió sus principios e ideales para seguir su
digno ejemplo de vivir con entereza y honestidad.

A mi madre por darme la vida, su incondicional
amor, abnegación y entrega, que me motivan para
la consecución de mis metas.

A mis hermanas Verónica y Gabriela, por siempre demostrarme su cariño y solidaridad, e impregnar mi existir con su candor y dulzura.

A mis tíos y primos por los felices momentos que he compartido con ellos.

A mi tío Luis Argüelles Meraz, por darme su apoyo y la oportunidad de desarrollarme en el ejercicio de mi profesión.

Con amor a Erika, por obsequiarme con desinterés, la luz de un nuevo sol para guiar mi camino.

A Joel Carranco Zúñiga, por brindarme su valiosa amistad y ayuda para salir adelante.

A mis amigos, quienes han sido parte esencial en mi vida.

EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

ÍNDICE TEMÁTICO

| | |
|---------------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN | I |
|---------------------------|----------|

CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

| | |
|---|----|
| I.- Supremacía constitucional en el Estado de Derecho | 1 |
| A) Justificación y necesidad de una Constitución | 3 |
| 1. Organización y limitaciones del poder público | 3 |
| 2. Restablecimiento del orden político | 5 |
| B) La jerarquización de las leyes | 8 |
| 1. Dentro de un mismo ámbito de competencia | 11 |
| 2. Federalismo y su implicación legislativa | 15 |
| 3. Sujeción de leyes y actos a los principios fundamentales | 19 |
| C) Importancia del artículo 133 de la Carta Magna | 21 |
| II.- Teoría del control o regularidad constitucional | 23 |
| A) Control difuso y concentrado | 23 |
| III.- El principio de rigidez en el sistema constitucional mexicano | 29 |
| A) Sentido formal y material | 31 |
| B) El sistema político y las reformas constitucionales | 34 |
| C) Aplicación del procedimiento de expedición de leyes en las reformas de la Ley Suprema, artículos 71, 72 y 135 | 37 |
| 1. Iniciativa | 39 |
| 2. Quórum | 40 |
| 3. Mayoría calificada | 41 |

CAPÍTULO SEGUNDO EVOLUCIÓN Y REFERENCIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

| | |
|---|----|
| I.- Constitución Federal de 1824 | 44 |
| II.- Las Siete Leyes Constitucionales | 48 |
| III.- Bases Orgánicas de 1843 | 52 |

| | |
|--|----|
| IV.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 | 56 |
| V.- Constitución Federal de 1857 | 58 |
| VI.- Constitución de 1917 | 63 |

CAPÍTULO TERCERO MEDIOS DE DEFENSA PARA EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD

| | |
|---|-----|
| I.- Medios de control político | 73 |
| A) El órgano revisor de la Constitución | 75 |
| B) Principio de inviolabilidad de la Constitución | 83 |
| C) Juicio Político | 85 |
| D) La Suprema Corte y el artículo 97 constitucional | 90 |
| 1. Párrafo segundo, violación grave a garantías individuales | 90 |
| 2. Párrafo tercero, violación al voto público | 92 |
| E) Comisión Nacional de Derechos Humanos | 93 |
| F) Atribuciones del Congreso de la Unión al respecto | 96 |
| G) Intervención del Ejecutivo Federal | 98 |
| II.- Control Jurisdiccional de la Constitución | 100 |
| A) Por la unidad de la jurisdicción | 101 |
| III.- Tarea del Poder Judicial de la Federación | 102 |
| A) Juicios ordinarios federales | 103 |
| B) Medios de control constitucional | 106 |
| 1. El juicio de amparo | 106 |
| 2. La acción de inconstitucionalidad | 110 |
| 3. Las controversias constitucionales | 113 |
| 4. Los juicios constitucionales electorales | 116 |
| IV.- Impacto en el esquema tradicional de la división de poderes | 121 |
| V.- Ideas en torno a la sugerencia de crear un Tribunal Constitucional .. | 127 |

CAPÍTULO CUARTO PRINCIPIOS RECTORES DEL AMPARO CONTRA LEYES

| | |
|---|-----|
| I.- Dimensión de las leyes a que se refiere el artículo 103 Constitucional | 131 |
| II.- Leyes en sentido amplio y restringido | 134 |
| A) ¿Es la Constitución ley para estos efectos? | 135 |
| III.- Procedencia del amparo contra leyes | 139 |
| IV.- Amparo contra leyes autoaplicativas y heteroaplicativas | 140 |

| | |
|---|-----|
| V.- Principios que lo rigen | 144 |
| A) Instancia de parte agraviada | 145 |
| B) Prosecución judicial | 148 |
| C) Definitividad | 149 |
| D) Estricto derecho | 151 |
| E) Relatividad de la sentencia | 154 |
| VI.- Efectos de una sentencia que concede el amparo contra la expedición de una ley | 156 |

CAPÍTULO QUINTO

POSIBLES VICIOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

| | |
|---|-----|
| I.- Respecto de su contenido | 160 |
| A) Limitaciones del órgano revisor | 164 |
| 1. Explícitas e implícitas | 164 |
| 2. Sustanciales y temporales | 168 |
| 3. Materiales y formales | 170 |
| II.- En relación al procedimiento | 172 |
| A) Examen del artículo 135 constitucional | 172 |
| B) Aplicabilidad de las disposiciones contenidas en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna | 177 |
| 1. Función de la Comisión de Puntos Constitucionales | 178 |
| C) ¿Puede vetar el Presidente de la República una reforma constitucional? | 180 |
| III.- Etapas en las que puede cuestionarse la reforma | 183 |
| A) La votación de las Legislaturas de los Estados | 183 |
| B) El cómputo realizado por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente | 185 |
| IV.- Criterios vertidos sobre el amparo contra las reformas constitucionales | 186 |
| A) Criterio del Poder Judicial de la Federación | 186 |
| B) Doctrina | 195 |
| 1. Ulises Schmill Ordoñez | 196 |
| 2. Jorge Madrazo Cuellar | 197 |
| 3. Genaro David Góngora Pimentel | 198 |
| 4. Otros | 199 |

CAPÍTULO SEXTO
ESTUDIO DEL AMPARO INTERPUESTO POR
MANUEL CAMACHO SOLÍS

| | |
|--|------------|
| I.- Antecedentes políticos y jurídicos | 204 |
| II.- Demanda | 207 |
| A) Planteamiento del problema | 207 |
| B) Actos reclamados | 209 |
| C) Conceptos de violación | 210 |
| D) Procedencia del juicio de amparo | 212 |
| III.- Auto de desechamiento y recurso de revisión | 213 |
| A) Razones del juez de Distrito | 217 |
| B) Agravios esgrimidos en el recurso de revisión | 218 |
| C) La atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | 221 |
| D) Discusión del Pleno de la Suprema Corte | 222 |
| E) Resolución | 227 |
| F) Voto particular | 231 |
| IV.- Sentencia del juez de Distrito | 233 |
| V.- Implicaciones políticas y jurídicas | 237 |
| VI.- Algunas reflexiones en torno al tema | 241 |
| | |
| CONCLUSIONES | 243 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 249 |

INTRODUCCIÓN

Por la complejidad de la sociedad actual, ante la gran diversidad de disposiciones normativas que regulan conforme evoluciona la sociedad, situaciones más específicas, es susceptible que el ejercicio del poder redunde en imprecisiones que reditúen en la arbitrariedad. Asimismo por otro lado es cada vez más laborioso atender la amplia gama de intereses sin que éstos se contrapongan, inclusive con los del propio gobierno.

Aspectos como el ejercicio arbitrario del poder, y el establecimiento de un orden que atienda en la mayor medida la voluntad general, son los que preocupan a los estudiosos del derecho constitucional, quienes procuran dar una solución conveniente a la colisión de intereses, clasificando a éstos en el sentido que indica la justicia distributiva, los generales sobre los particulares, trato igual a los iguales y desigual a los que se encuentran en desigualdad de condiciones.

En vista de que la voluntad general debe prevalecer sobre la de los individuos, se propone configurar la forma de ser del Estado en atención a aquella, instituyéndose para tal finalidad órganos gubernamentales con competencias delimitadas que cumplan con los cometidos esenciales de crear leyes, ejecutar leyes e impartir justicia. Y así surgen las constituciones las que sólo se conciben por cuanto a que atienden la idea fundamental de Estado de derecho, en las que se procura que la convivencia de los órganos e individuos que integran una nación sea armónica.

Una sociedad envuelta en una constante polémica, muy pocas posibilidades tiene de subsistir, y por ello, en el grado de que se procure esa

estabilidad se garantiza la existencia o permanencia de un Estado. La historia de cada Nación determinará los intereses que deben de ponderar y subsistir, los cuales se han enarbolado como estandartes o símbolos de su progreso y su evolución.

Así tenemos a la Constitución, como reflejo claro de la voluntad de cada Nación. La positivización del derecho forjó la esperanza de que la sola enumeración de los deberes del gobierno y las prerrogativas de las personas, sería suficiente para preservar un orden mas o menos duradero, pero como siempre ha acontecido, la norma cuya vulneración no sanciona carece de eficacia alguna y a la larga se convierte en letra muerta.

El suponer que el orden instaurado en la Constitución jamás sería quebrantado, abrió la posibilidad de que los individuos que ejercían el poder gubernamental abusaran de él para beneficio personal, apartándose de la función pública que les fue encomendada.

Por las circunstancias antes anotadas, se planteó la necesidad de crear mecanismos para preservar la Constitución, a través de los cuales, no sólo los restantes órganos gubernamentales, sino también las personas, pudiesen recuperar el *status* jurídico vulnerado por el actuar del detentor del poder.

Al desatarse una serie de actos que vulneraban de diversas formas, el orden instaurado se advirtió el riesgo de caer en la anarquía constitucional, y de que se podría propiciar el descontento de la población, a grado tal de culminar en una lucha armada, y es cuando surge en nuestro derecho el juicio de amparo, el cual se erigió desde entonces (1847), en el auténtico

medio para preservar la Carta Magna del actuar de los órganos de gobierno por ella creados.

A través de este medio de defensa, el ciudadano afectado por un acto de la autoridad que vulnere sus prerrogativas o las denominadas garantías individuales, puede ocurrir ante el poder judicial de la Federación a fin de que sea, en la medida de lo posible, restituido en el goce de la garantía constitucional violada.

Por otro lado, en la Constitución misma se determina el modo en que las normas que la integran deben evolucionar conforme marcha la sociedad, pero al mismo tiempo dentro de este devenir se garantice su permanencia, así se insta un órgano especial conformado por el poder legislativo federal y los congresos estatales, que funcionará en forma extraordinaria y esporádica, cuando se considere que hay que reformar alguna cuestión inmersa las normas constitucionales. El procedimiento para gestar el cambio constitucional es dificultado, porque se considera que sólo en casos excepcionales es de concebirse el cambio del funcionamiento o de la estructura estatal.

Pero también en el ámbito de la reforma constitucional en México, se ha reflejado el abuso del poder, no haremos referencia a si el contenido de las reformas es injusto o no, sino a la frecuencia con que se ha dado la modificación a la Constitución vigente, la cual desde su creación ha sufrido mas de 350 modificaciones y de los 136 artículos que la integran sólo 38 han quedado intactos. Esta inestabilidad constitucional ha sido ocasionada por la manipulación de que ha sido objeto la propia Constitución en atención a los intereses del ejecutivo federal y de los meramente partidistas.

Este trabajo se enfoca precisamente a tratar de cerrar ese círculo de impunidad en que actúa el órgano revisor de la Constitución, pues el considerar que su actuación se encuentra ilimitada, por ser un órgano que participa en cierto grado de una función soberana, al grado tal de que propicie la creación de una nueva Constitución, ha sido un error que le ha costado caro a la sociedad mexicana, con las consecuencias de devaluaciones monetarias, endeudamientos, manifestaciones y guerrillas, que todos conocemos.

Es por ello que se vislumbra como una solución inmediata, la posibilidad de someter a control de la constitucionalidad los actos que despliega ese poder reformador, a través del juicio de amparo dadas las características y tradición jurídica de este medio de defensa de la Constitución, que ha sido el único en nuestra historia que ha cumplido con mayor eficacia su cometido.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

SUMARIO: I. Supremacía constitucional en el Estado de derecho. A) Justificación y necesidad de una Constitución. 1. Organización y limitaciones del poder público. 2. Restablecimiento del orden político. B) La jerarquización de las leyes. 1. Dentro de un mismo ámbito de competencia. 2. Federalismo y su implicación legislativa. 3. Sujeción de las leyes y actos a los principios fundamentales. C) Importancia del artículo 133 de la Carta Magna. II. Teoría del control o regularidad constitucional. A) Control difuso y concentrado. III. El principio de rigidez en el sistema constitucional mexicano. A) Sentido formal y material. B) El sistema político y las reformas constitucionales. C) Aplicación del procedimiento de expedición de leyes en las reformas de la Ley Suprema, artículos 71, 72 y 135. 1. Iniciativa. 2. Quórum. 3. Mayoría calificada.

I. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE DERECHO

Al nacimiento del Estado de derecho¹, se da una directriz distinta al ejercicio del poder, es decir, se pretende eliminar la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal mediante la contraposición del derecho, creándose normatividad encaminada a delimitar dicha actividad ya sea de manera amplia o restringida -según el Estado que se visualice-.

En el Estado liberal de Derecho -característico del siglo XIX- la ley constitucional empezó a concebirse como un instrumento para garantizar el respeto a los derechos de los gobernados, en lugar de cómo tradicionalmente se le había concebido, esto es, como un instrumento al servicio y para la consecución de los fines de la autoridad capaz de

¹ Algunos autores también lo llaman "Estado bajo el régimen de derecho", contrario al Estado absoluto o "Estado bajo el régimen de fuerza".

imponerse incondicionalmente en nombre de los intereses trascendentes propios².

El Estado liberal de derecho al consolidarse, comenzó a orientarse hacia la representación electiva, los derechos de los gobernados, la distribución de competencias entre los diversos órganos de gobierno y en forma especial sobre el principio de legalidad.

Con el nuevo orden de legalidad se pretende conciliar los intereses públicos o colectivos con los intereses individuales para que dentro de un mismo marco interactúen en forma armónica. Se atenúa la preeminencia dada a los intereses Estatales, vistos éstos como los pertenecientes al grupo o élite que ejerce el poder y se da al Estado la función de tutelar los intereses colectivos, plasmándolos en la ley a través de la ficción político-jurídica de la función de los órganos legislativos, en observancia del principio de la "representatividad".

A fines del siglo XVIII, en el momento histórico de la revolución francesa y la independencia estadounidense, es cuando la palabra "Constitución" ve a la luz su sentido moderno, como conciliadora y reguladora del actuar de la autoridad y de la libertad individual.

² ZAGREBELSKY. Gustavo. "El derecho dúctil". Editorial Trotta. 2ª edición, Madrid, España, 1997, p. 23.

A) JUSTIFICACIÓN Y NECESIDAD DE UNA CONSTITUCIÓN

1. ORGANIZACIÓN Y LIMITACIONES DEL PODER PÚBLICO

La protección de la libertad exige que las intervenciones de la autoridad sólo se admitan como excepción. De esta forma se invoca el aforismo de que a los órganos estatales todo lo que no está permitido se encuentra prohibido, en tanto que a quienes se dirige una conducta de gobierno todo lo que no está prohibido les es permitido. Estas ideas que tuvieron su mayor auge en los momentos históricos a que se hicieron referencia en el párrafo anterior, sirvieron como modelo de ser y actuar del Estado mexicano³.

En México se proclaman en un cuerpo de leyes supremo, los derechos fundamentales del hombre, partiendo para su inclusión de una idea preconcebida de aquellos que se orientan en las actividades cotidianas de poder y son mayormente susceptibles de ser vulnerados por las autoridades, mismos que son reconocidos y respetados por el Estado el que habrá de tomar como límites en su actuar; a esos derechos se les ha denominado impropriamente "garantías individuales", en los términos y dentro del ámbito a que lo circunscribe las facultades que expresamente se le confieren.

³ Aunque el avance de la ciencia política y del derecho en otros países como los europeos lo ha superado adoptando otra forma de Estado basada en el pluralismo de las ideas y principios de los grupos que lo integran, principios que convergen en sus Constituciones, mismas que no son tomadas como punto de partida para el actuar político y jurídico, -como se verifica en nuestro Estado mexicano-.

La justificación de una Constitución, sea de cualquier país, reside principalmente en ofrecer una seguridad jurídica plena de la existencia de un Estado-nación, tanto al interior como al exterior, lo que se ofrece, sin importar el medio que le da origen, es a saber: a) la forma de organización política, que se representa en una distribución del poder, en algunos casos cristalizada en su versión vertical (federalismo o centralismo), y horizontal (si es que se adopta el sistema de distribución de competencias o indebidamente división de poderes), modo de elección, duración, atribuciones y sanciones a quienes encarnan los órganos del gobierno, y b) las limitaciones de esas autoridades en un catálogo que se conoce como derechos del hombre, derivados de la declaración francesa del siglo XVII, que ha sido precedida por una serie de pronunciamientos políticos en casi todas las constituciones occidentales modernas.

El surgimiento de una nación va precedido o puede estimarse que es un acto simultáneo con la proclamación de su Constitución, salvo las excepciones en que no se les da oportunidad de hacerlo, la expedición del máximo ordenamiento que habrá de regir las relaciones cotidianas de poder se asemeja al acta constitutiva de una persona moral, o el acta de nacimiento de un individuo. La expresión Constitución implica describir la naturaleza política que adopta el Estado en cuestión, las aspiraciones de sus habitantes y la posición frente a la comunidad internacional.

Jorge Mario García Laguardia⁴, indica que el proceso de limitación del poder de los gobernantes y la concreción y búsqueda de la democracia, se produce en cuatro vertientes:

⁴ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *et. al.*, "Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo", Editorial UNAM, México, 1994, p. 150.

1. El sistema representativo, entendiéndose éste, como la designación de los gobernantes a través de elecciones libres y periódicas, cuyo actuar se encontrará legitimado por la voluntad popular.

2. La división de poderes, como un sistema que equilibra la función de los distintos órganos de gobierno.

3. La autolimitación a través de la enumeración del catálogo de derechos en un texto escrito, el constitucionalismo;⁵ y

4. El reconocimiento de la jerarquía normativa basada en el principio de legalidad y control jurisdiccional del poder.

Ocurre que con la instauración del sistema constitucional *“lo que está en juego es una cuestión de principio, pues se trata de disponer la sociedad en su conjunto, de situar las relaciones de base entre sociedad e individuos, y consecuentemente, de determinar los campos respectivos del poder del Estado (o de quienes actúen en su nombre) y de la autonomía propia de los individuos”*⁶.

2. RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN POLÍTICO

Hemos precisado las causas que propiciaron el que al mismo Estado para coexistir con la sociedad, se le impusiera un freno a su actuar, en muchas ocasiones arbitrario, asimismo se le asignara a cada órgano de gobierno una función específica (división de poderes) pero dentro de las

⁵ Discernimos de la opinión dada por el autor al respecto al uso de la palabra “autolimitación”, ya que como sabemos, el límite al actuar de los gobernantes es impuesto por el pueblo en sus funciones de Constituyente; cosa distinta a que los gobernantes se “autolimiten”, puesto que hasta el proceso de creación de una Constitución surgirán los órganos de gobierno y se determinarán las facultades con las que gobernarán.

⁶ HARIOU, André, *“Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”*, Editorial Ariel, 2ª edición, Barcelona-Caracas-México, 1980, p. 45

facultades que expresamente le fueron conferidas, sin perpetrar una violación a los derechos de los ciudadanos, ni invadir la esfera de atribuciones de los otros órganos o instituciones.

El poder así determinado *“no constituye ya una propiedad, sino una función que se ejerce con arreglo al derecho, es decir, según las reglas escritas conocidas con antelación, e impuestas a todos, a gobernados y, sobre todo, a gobernantes”*⁷.

En la nueva asunción del poder se dio la atemperación en el uso abusivo del mismo, los ciudadanos obtuvieron una mayor igualdad social y un ejercicio estable, definido y conveniente de la función estatal, la que anteriormente rivalizaba con las necesidades colectivas e individuales y ahora el poder constitucionalizado, se convierte en un medio para el logro de los ideales socio-individuales vigentes, mismos que por medio del imperio de la ley se determinan en forma duradera y formal. *“La idea se vuelve norma, se crea, se marca, se señala y se determina la existencia del estado dentro de una concepción precisa de derecho”*.⁸

El ciudadano al cumplir con el derecho obedece a su propia voluntad hecha norma jurídica obligatoria de la cual es el principal guardián. El Estado, por su parte, halla un marco de acción que ni formal ni éticamente puede desconocer sin consecuencias políticas trascendentes.

Así las cosas, la tarea típica de la ley consiste, en disciplinar los puntos de colisión entre intereses públicos e intereses particulares mediante

⁷ HARIOU, André, *op. cit.*, p. 45

⁸ CARPIZO, Jorge, *“Estudios Constitucionales”*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1996, p. 8.

la valoración respectiva del poder público y de los derechos particulares, de la autoridad y de la libertad.⁹

Además de las razones apuntadas anteriormente, otra de mayor peso para el reconocimiento internacional, es la carga que debe soportar todo Estado naciente ávido de integrarse a la globalización política y económica, dado que para su admisión a la Organización de Naciones Unidas, se le requiere de la creación y publicación de una Constitución. Pero queda también la interrogante de si realmente será necesaria una ley constitucional para la verdadera cohesión de los factores reales de poder y los miembros de un país, en forma armónica; de si es necesario seguir una moda constitucionalista¹⁰.

No se desconoce el impacto que produce la realización de una revolución ideológica, social, política y cultural en los pueblos, estos movimientos con frecuencia van precedidos por la expedición de una nueva Constitución como símbolo de cambio, de confianza en que las instituciones deben renovarse, para dar la imagen de que tuvo un sentido, por lo menos desde las altas estructuras del poder el propósito que impulsó las medidas para romper con el continuismo. Así, una nueva Constitución representa, aunque a veces con fórmulas similares a las anteriores, el parteaguas que marca la línea política de lo ocurrido diferenciándolo con la época que se combatió.

⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰ Entendido el vocablo Constitución como el cuerpo normativo o ley constitucional en particular según la clasificación que al respecto realiza Carl Schmitt: "Constitución en sentido relativo", ver SCHMITT, Carl, "*Teoría de la Constitución*", México, 1961, pp. 3-8.

Pero no siempre sucede de esta manera, en que se ve favorecido por un grito democrático de clamor popular; sino que en otras ocasiones, el nuevo orden constitucional proviene de las condiciones generadas por un golpe de estado, una dictadura o un gobierno ajeno a los intereses de la colectividad.

B) LA JERARQUIZACIÓN DE LAS LEYES

Tomaremos como base la definición dada por Hans Kelsen, de lo que en su criterio significa Constitución: *"La Constitución es una norma fundamental de la que desciende por grados el resto del ordenamiento jurídico"*¹¹

La Constitución dota de uniformidad, coherencia al actuar político y al orden jurídico imperantes en un país, para que en ninguna norma secundaria o en el actuar de la autoridad, se rebasen los lineamientos estipulados en ella, es decir, las directrices determinadas por la decisión soberana del pueblo.

Para la unificación, coherencia y además validez -desde el punto de vista formal- del orden jurídico, es que se hace necesaria la supremacía constitucional, la cual significa *"un rango o valor superior al resto de las normas que integran el ordenamiento, en razón del cual éstas han de considerarse como inválidas, es decir, como antijurídicas, en la medida en la*

¹¹ KELSEN, Hans. *"Teoría general del derecho y del Estado"*, Editorial UNAM, México, 1988, p. 135.

*que vayan en contra de lo dispuesto por la Constitución, o no hayan sido creadas por los órganos en cada caso competentes y de acuerdo con el procedimiento previsto para ello*¹².

El principio de supremacía constitucional fue consagrado primeramente en el artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos de América, tuvo aplicación concreta en el famoso caso de *Madison versus Marbury*, en el que el presidente de la Suprema Corte, John Marshall determinó que toda norma legislativa contraria a la Constitución federal era nula.¹³

Esta supremacía de la Constitución -según Burdeau-, se presenta en dos vertientes:

a) La formal, que es el resultado de la condición escrita y de la rigidez de la Constitución, la forma con la que quedan al abrigo de cualquier acto de los poderes estatales y;

b) La material que se refiere a la esencia misma de la Constitución, a su función dentro de la sociedad y a la razón profunda de su supremacía.¹⁴

Con respecto a la supremacía constitucional, afirma el connotado jurista Jorge Carpizo: *"La unidad del orden jurídico se manifiesta precisamente en que la validez de una norma se encuentra en que fue creada de acuerdo con el proceso determinado en otra norma de escaño superior y ésta a su vez fue creada por otra de jerarquía más alta hasta*

¹² ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *"La inconstitucionalidad de algunas reformas constitucionales"*, Revista mexicana de procuración de justicia, Vol 1, No 5, Junio, 1997, México, p. 118.

¹³ FIX ZAMUDIO, Héctor, *"Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos"*, Editada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p. 280.

*llegar a la norma básica, la norma que es el soporte y razón última de la validez de todo ese sistema jurídico*¹⁵.

Como se puede advertir, la jerarquización de normas se hace necesaria en cuanto a que la materia normativa a rango constitucional se determina simplemente normando de manera mas o menos general los lineamientos y alcances que deberán proporcionársele; por ello, se hará indispensable la creación de leyes que precisen en forma más específica los posibles objetos e individuos contemplados en la hipótesis normativa suprema y se instaurarán los procedimientos y órganos indispensables para realizar esta tarea.

De esta legislación secundaria dependerá el dar vida concretizada a los designios constitucionales, los cuales podrían quedar como simples figuras normativas ornamentales.

En nuestra Constitución se aprecia claramente que sus normas son mas generales que las de las legislaciones secundarias, así las cosas, la ley constitucional contempla los aspectos mas generales, señalando los lineamientos esenciales que dan las bases que deberá seguir la legislación secundaria, para que esta última norme en concreto y en forma más detallada la materia determinada por la Carta Magna. En atención a lo expuesto, podemos concluir: que si bien es cierto que el principio de supremacía constitucional es necesario en todo estado de derecho, también lo es que la legislación secundaria en muchas ocasiones dará vida y objetividad a la normas constitucionales, pues de ésta depende la eficacia que se le pueda dar a aquella.

¹⁴ CUEVA, Mano de la, "Teoría de la Constitución", Editorial Porrúa, México, 1982, p 94.

¹⁵ CARPIZO, Jorge, *op cit.*, p. 6.

Se plantea entonces, una situación de reciprocidad, pues la legislación secundaria para tener plena validez, dependerá de su apego a la ley constitucional (principio de supremacía constitucional); asimismo, la ley constitucional para tener eficacia, dependerá de la existencia de la legislación secundaria; y por último, la plena eficacia de la norma constitucional queda supeditada al grado de concordancia que exista entre la ley secundaria y la constitucional precisada por ella.

1. DENTRO DE UN MISMO ÁMBITO DE COMPETENCIA

En la forma de Estado Federal, adoptada por nuestra Nación, cuando hablamos de la supremacía constitucional, nos referimos a la necesidad de establecer un sistema de leyes que observe una debida jerarquización en atención a esta forma de Estado, adoptado por nuestro país en 1824, 1857 y retomada en nuestra Carta Magna de 1917.¹⁶

El orden jurídico mexicano debe mantener cierta congruencia y sistematización, y ello solo se verifica en la medida en que de las normas expedidas en el ámbito federal por el Congreso General, así como los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal aprobados por el Senado de la República, sean acordes con la Constitución Política. Se incluyen también dentro de esta categoría de leyes los reglamentos

¹⁶ Jorge Carpizo en su libro "Estudios Constitucionales", señala que el federalismo en nuestro país siempre ha ido a la par -históricamente- del principio de libertad, por ser uno de los pilares de la filosofía liberal, la que propugnó por la separación de los poderes, la representatividad, la declaración de los derechos humanos, en fin todas aquellas ideas que daban validez y fuerza a esta corriente filosófica en boga. *op. cit.*, p. 82.

expedidos por el ejecutivo Federal en ejercicio de su facultad reglamentaria según el artículo 89 fracción I de la Constitución, los acuerdos o disposiciones de carácter general emitidos por los Secretarios de Estado, disposiciones que materialmente son consideradas leyes federales debido a la generalidad, impersonalidad y abstracción que revisten.

En el ámbito federal tenemos que el artículo 133 constitucional establece que serán la Ley Suprema de toda la Unión: la Constitución Política, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

De la interpretación del precepto en cita, tenemos que la norma suprema es la Constitución, y debido a ello el Congreso de la Unión expide leyes en el ámbito federal, aplicables en toda la República Mexicana. De igual manera los tratados internacionales encuentran supeditada su validez en cuanto a que no contravengan la Constitución, por que en el texto legal se precisa **“que estén de acuerdo con la misma”**, por tanto, se reafirma la supremacía constitucional con respecto a este tipo de ordenamientos legales.

En primer plano, tenemos a la Ley Constitucional, y en un segundo plano a las leyes federales y los tratados internacionales. El maestro Eduardo García Máynez coloca a estos distintos tipos normativos en la cúspide del sistema legislativo mexicano.¹⁷

¹⁷ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *“Introducción el Estudio del Derecho”*, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 83.

Dentro del mismo ámbito competencial, y en el caso específico, en el federal podría presentarse la situación en que una ley federal ordinaria se oponga a lo señalado por un tratado internacional, ¿Cuál de los dos podría aplicarse?

La situación es muy compleja, para lo cual debe consultarse a la Constitución en su artículo 133 y de su redacción bien puede inferirse que tanto los tratados internacionales como las leyes ordinarias, se encuentran en un mismo nivel jerárquico. Al respecto el conflicto no se resuelve a favor de ninguna. Los tratados internacionales aprobados por el Senado de la República, no pueden derogar a una ley federal ordinaria, puesto que el artículo 72, inciso f) de nuestra Constitución señala que "*En la derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación*", saltando a la vista que en la celebración de un tratado internacional sólo interviene una de las dos cámaras, la de senadores, siendo que en el proceso de formación de la leyes federales intervienen ambas cámaras¹⁸.

Asimismo en lo que hace al conflicto entre leyes federales y los tratados internacionales, debe apuntarse que se dará preeminencia a las primeras en el supuesto de que los tratados internacionales contravengan a la Constitución y de igual forma a la inversa, es decir, sobre las leyes federales que se opongan a la Constitución, prevalecerán los tratados internacionales. Ésta sería una fórmula muy sencilla, pero ¿qué sucedería si los dos se encuentran perfectamente apegados a los mandatos constitucionales?

¹⁸ CUEVA, Mario de la, *op. cit.*, p. 124.

El problema en la teoría no tiene solución y sólo se plantean supuestos como el que un tratado internacional deroga a un ley anterior, porque se supone que antes de su celebración, se tuvo conocimiento de la misma¹⁹; así como que en el orden interno prevalece la ley ordinaria y en el externo el tratado internacional. Hasta se llega al grado de considerar al tratado como válido para ser aplicado en el exterior, aunque se contravenga a la propia Constitución²⁰, perdiendo de vista que esta última misma es la que determina la medida en la que pretende obligarse una nación para con los Estados en el ámbito internacional; la Constitución determina el alcance y la medida de la soberanía nacional, fijando los límites a los que están obligadas a respetar las demás naciones, el ejecutivo y el senado de la República Mexicana, en la celebración de tratados internacionales.

Al respecto hay que observar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualmente ha sustentado ubicando a los tratados internacionales por encima de las leyes federales, en la siguiente tesis:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la

¹⁹ Criterio que difiere con lo explicado con anterioridad, con respecto a lo preceptuado por el artículo 72, inciso f) de la Constitución.

²⁰ CARPIZO, Jorge, *op.cit.*, pp. 23 y 24, al citar SEARA VÁZQUEZ, Modesto.

existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal²¹.

2. FEDERALISMO Y SU IMPLICACIÓN LEGISLATIVA

En un principio, la implantación del sistema federal en México, como una alternativa de solución para evitar que colapsara la naciente nación, fue bien recibida por las provincias que comenzaron con sus movimientos autonomistas. El federalismo aseguraba a éstas la posibilidad de

²¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo X, noviembre de 1999. tesis P. LXXVII/99, p. 46.

conformarse libremente en lo político y jurídico dentro de su jurisdicción, con la salvedad de cumplir con lo estipulado por el Pacto Federal; así surge la delimitación de la competencia federal y estatal o local, derivándose por ende, los órganos federales y locales como una diferenciación convencional en el territorio para ejercer el gobierno²².

Desde el Pacto Federal de 1824, se determinó una cierta renuncia de los Estados federados con respecto a su capacidad de legislarse, con la finalidad de que el órgano legislativo federal expidiese leyes de interés general con repercusiones de carácter nacional, confiriéndosele facultades expresas e implícitas²³ para legislar, facultades cuyo apego en su ejercicio, queda condicionada la legalidad de los actos emitidos por el poder legislativo. En cambio, a las legislaturas de los Estados -por exclusión- les está conferido en la Ley Suprema legislar sobre lo restante:

***“Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente conferidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.*

Según lo indica este ordenamiento constitucional, los “poderes federales” o de la Unión, actúan limitadamente, es decir, sólo pueden ejercer las facultades expresamente encargadas por las entidades federativas; y en contrapartida, éstas, gozan de facultades indeterminadas o generales; esto

²² CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, “*Régimen jurídico del Distrito Federal*”, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 147.

²³ Las facultades “expresas”, son aquellas que confiere la Constitución en forma específica y concreta al órgano legislativo federal: el “Congreso de la Unión” y así están enumeradas en las primeras 29 fracciones del artículo 73 constitucional; en cambio las facultades “implícitas” serán aquellas que contempla la fracción XXX del aludido precepto, que es la facultad de expedir leyes en la medida en que se hagan necesarias para que los tres poderes de la Unión puedan ejercer las facultades expresas concedidas en la Constitución.

es, todas aquellas no concedidas a la Federación, con la única limitante de no invadir la esfera de atribuciones cedidas a la Federación²⁴.

El Estado federal, concebido así, tiene un territorio como elemento consustancial del mismo, que a su vez comprende los diferentes territorios que corresponden a las entidades federativas. Así, sobre el territorio nacional, las autoridades y órganos de la federación ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Por su parte, la autonomía de los Estados integrantes revela que sus autoridades y órganos ejercen, dentro del espacio territorial que les pertenece, las correspondientes funciones públicas: ejecutiva, legislativa y judicial.

Consecuentemente, tenemos que, dentro del territorio de los Estados miembros, se ejerce una dualidad de poderes públicos a través de sus respectivas funciones: el federal y el local, delimitación competencial a que alude el artículo 124 constitucional, por lo que las autoridades federales deben tener facultades expresamente consignadas en la Constitución, para estar en aptitud de desempeñar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, que expresamente le encomendaron las entidades federativas al signar el Pacto Federal, pudiendo ejercer estas funciones las autoridades y órganos locales, sobre todas aquellas materias no encuadradas dentro del marco competencial federal, o sea, lo que expresamente señala la Constitución General de la República, como de su competencia exclusiva.

²⁴ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. "Poder Judicial". Editorial Porrúa. México, 2000, p. 14.

El principio competencial en comento, debe ser, por lo que corresponde a las autoridades y órganos federales, expresamente establecido en la Constitución Federal, ya que como lo afirma el maestro Tena Ramírez: “... las facultades federales no pueden entenderse por analogía, por igualdad ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos...”, y agrega “la ampliación de la facultad así ejercitada, significaría en realidad, o un contenido diverso en la facultad ya existente, o la creación de una nueva facultad; en ambos casos, el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales”²⁵.

La legislación aplicable es fundamentalmente de dos categorías: la correspondiente al orden federal y la relativa al orden común, estatal o local.

La Constitución política ofrece las bases y sustento de la función legislativa en las dos vertientes señaladas (federal y local), procurando que las mismas no converjan en la normación de una misma materia, para evitar conflictos en la aplicación de las leyes.

En el ámbito legislativo local o estatal, mediante el actuar de los congresos estatales y en el caso del Distrito Federal de su Asamblea Legislativa, encontramos a las constituciones locales -excepto el Distrito Federal-, las leyes ordinarias, las leyes reglamentarias y otros agregan a las normas individualizadas²⁶ y los reglamentos²⁷, aunque estas últimas son resultado de la función del poder judicial y del ejecutivo respectivamente.

²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, 29ª ed., Editorial Porrúa, México, 1995, p. 115.

²⁶ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *op. cit.*, pp. 87 y 88.

Toda normatividad local al igual que como se mencionó en el capítulo anterior, está supeditada en cuanto a su validez a su apego a los mandatos inmersos en la Constitución General de la República, resaltando entre ellos el que el congreso estatal no debe invadir la esfera competencial de la autoridad federal al crear normatividad, pues ello implicaría un rompimiento del Pacto Federal, pues en cierta forma cada Estado integrante de la Federación cede gran parte de su capacidad de otorgarse leyes a favor del Congreso General, en las materias de mayor interés para el país, tal y como se puede advertir del contenido del artículo 73 de la Constitución.

3. SUJECCIÓN DE LAS LEYES Y ACTOS A LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Retomaremos el principio de supremacía constitucional para desarrollar este tema. Como se dijo, la supremacía constitucional se hace necesaria en cualquier Estado de gobierno democrático, o Estado liberal de derecho, como el nuestro, porque de la creación de una ley suprema dependerá el sistema normativo del mismo y la validez de los actos con que se conduzcan las autoridades que ejercen el poder público, y de esta forma no invadir o perpetrar en perjuicio de los gobernados sus derechos fundamentales, es decir, se instaura el estado de derecho, en el que ley está por encima de cualquier voluntad gubernamental y acto de libertinaje del gobernado en perjuicio de la sociedad.

El principio de supremacía constitucional encierra dos nociones fundamentales: la idea de legalidad y la de estabilidad jurídica.

²⁷ CUEVA, Mario de la, *op cit.*, p. 126.

La legalidad entendida a la manera kelseniana, se refiere a que ningún acto es válido si no halla apoyo y sostén en el Código Supremo, y la estabilidad jurídica estriba en que la Norma de normas es la unidad del orden y absolutamente ningún acto puede ir contra ella, a menos que el pueblo decida cambiar el orden que caduca, la idea vieja de derecho -según la expresión de Burdeau-, por una nueva idea del mismo que satisfaga mejor sus aspiraciones y necesidades.²⁸

Los actos emitidos por los órganos públicos instaurados en un Estado, siempre se encuentran limitados en dos ámbitos fundamentales: en el de respeto a los derechos públicos subjetivos que le asisten a cada individuo, cuando el actuar de la autoridad se dirige a la esfera jurídica de éstos y; en el de que su actividad se desarrollará en el forma y en la medida que le fueron asignados por la ley. Ambas situaciones se encuentran normadas en la Constitución, y la última de ellas, la del ámbito de competencia de las autoridades, podrá ser detallada y especificada minuciosamente por la ley secundaria, que muchas veces se le denomina "ley orgánica".

En razón a lo expuesto, la Constitución se compone de dos partes esenciales: la primera, que se refiere a ese catálogo de derechos fundamentales denominados en nuestra Constitución "garantías individuales" y; la orgánica, aquella en la que se prevé la organización del poder público del estado.²⁹

²⁸ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *et. al.*, "Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo", *op. cit.*, p. 150.

²⁹ Aunque esta división es tajante y por lo mismo cae en imprecisiones puesto que en la Constitución también se contemplan la obligaciones de los ciudadanos, la forma de estado y de gobierno

La validez de todo acto de autoridad está condicionado a su apego a la norma jurídica suprema, a la Norma de normas "La Constitución", ordenamiento legal que marca el parámetro de actuación de los órganos e instituciones gubernamentales instaurados y creados por la misma, para dar cabal cumplimiento a los designios fundamentales determinados por el poder constituyente, mediante la manifestación de la voluntad soberana del pueblo.

C) IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 133 DE LA CARTA MAGNA

Uno de los preceptos más importantes de nuestra Constitución Política, es el artículo 133 constitucional, pues de su lectura se advierte el principio de supremacía constitucional, ya que se precisa la jerarquización normativa que emana de la Constitución General, considerada esta última como Ley Suprema de la Nación, que es la voluntad soberana que da forma y sustento al Estado Mexicano. Dicho precepto a la letra reza:

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

En el ámbito internacional el principio de supremacía constitucional fue consagrado primeramente en el artículo VI de la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787³⁰. Y en nuestro país fue instaurado tal principio, en

instaurados en México. así como las partes integrantes del territorio y las garantías sociales, entre otros, situaciones que no se contemplan en dicha división.

³⁰ FLIX ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 280.

el artículo 237 del Decreto Constitucional de Apatzingán, en la Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos, tal y como se puede advertir de la redacción de su artículo 161, fracción 3ª, que al tenor literal señala:

“Artículo 161.- *Cada uno de los estados tiene obligación:
3º De guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación, con alguna potencia extranjera.”*³¹

El principio fue también incorporado en la Constitución mexicana de 1857 en su artículo 126 para después ser retomado literalmente de ésta por la vigente Constitución de 1917 y en la actualidad después de la reforma de 1934, ha quedado plasmado como al principio de este capítulo se transcribió.

Otra de las situaciones que se contemplan en el citado precepto, es la relativa a la obligación que se impone a los jueces de observar lo dispuesto por la ley constitucional, las leyes federales y los tratados internacionales por encima de sus constituciones y leyes locales.

Felipe Tena Ramírez considera que era innecesario el transcribir tal principio en nuestra Constitución federal, en virtud de que se puede deducir lógicamente de la idea de soberanía rígida de la Constitución así como de la protesta que hacen los funcionarios públicos al tomar posesión de su encargo, según el artículo 128 constitucional.³²

³¹ MUÑOZ FERRER, Manuel y otro. *“Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano”*, Editorial UNAM, México, 1996, p. 356.

³² TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 18 y 550.

II. TEORÍA DEL CONTROL O REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

A) CONTROL DIFUSO Y CONCENTRADO

Cuando hablamos de control o regularidad constitucional, nos referimos a todas aquellos medios previstos en la Constitución ya sea para preservar su imperio, o para el caso de ser quebrantado alguno de sus preceptos o principios por el actuar arbitrario de los organismos públicos creados por la misma.

En nuestro orden jurídico se advierten, dos tipos o medios de control a saber: los **preventivos** y los **restauradores**. Los primeros se refieren a aquellas instituciones jurídicas plasmadas a nivel constitucional que señalan los cauces exactos por los que la autoridad deberá dirigir su actuar a fin de no contravenir lo dispuesto por la Constitución. Y los segundos, consisten en todos aquellos procedimientos jurisdiccionales plasmados por la Constitución, para que una vez quebrantado el orden establecido por ésta, mediante un acto de la autoridad, se restablezca el mismo.

O como en otra clasificación que propone el destacado tratadista Héctor Fix Zamudio, cuando se refiere a:

1. Los instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados a través de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales, con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos por la propia Constitución y;

2. Las garantías individuales -sin dar a este vocablo la acepción tradicional de Derechos Humanos-, que son los mecanismos de carácter eminentemente procesal, dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado.³³

Una vez teniendo como marco referencial la anterior clasificación, analizaremos lo que la doctrina denomina el control difuso y concentrado de leyes, en cuanto a su constitucionalidad.

Este método de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, se fundamenta en razón de los órganos a los cuales corresponde el poder de control, pudiéndose hablar de un análisis subjetivo.

Así tenemos a dos grandes sistemas de control jurisdiccional, desde el punto de vista subjetivo: el **difuso** o americano y el **concentrado** o austriaco. El poder de control es **difuso**, pues se distribuye entre varios órganos judiciales ordinarios; y por el contrario, cuando ese poder de control se centraliza en un sólo órgano judicial, es **concentrado**.³⁴

El primer tipo de control de la constitucionalidad de las leyes, el difuso, ha sido también llamado "americano" en virtud de que el primer país que lo aplicó y adoptó fue los Estados Unidos de América, país en que tiene actualmente plena vigencia. Este sistema consiste en que se confiere a los todos los órganos judiciales de un determinado país el control de la

³³ FIX ZAMUDIO, Héctor. *op. cit.*, pp. 260 y ss.

³⁴ CAPPELLETTI, Mauro, "El Control Judicial de la Constitucionalidad de Leyes en el Derecho Comparado", Editorial UNAM, México, 1966, pp. 35 y ss.

constitucionalidad de sus leyes. Es lo que se conoce en Estados Unidos como el "judicial review", "cuando se invoca ante los tribunales de los Estados Unidos una ley que el juez estime contraria a la Constitución, éste puede rehusarse a aplicarla. Ése es el único poder privativo del magistrado norteamericano y una gran influencia política dimana de él."³⁵

El segundo tipo de control, el **concentrado**, se puede denominar también austriaco porque su arquetipo más peculiar se ha plasmado en la Constitución Federal (Bundesverfassung) austriaca de 1º de octubre de 1920. Como dijimos se encomienda a un sólo órgano jurisdiccional la labor del control de la constitucionalidad de las leyes. Mauro Capelletti dice que este sistema de control ha sido adoptado por los países de **civil law**, o de tradición romanista, en razón de que la aplicación del sistema contrario que se basa en precedentes, traería como consecuencia que algunos jueces estimaran inconstitucional una ley, mientras que otros, por el contrario, podrán aplicarla porque en su concepto no se oponen a la Constitución, además -agrega-, podrían formarse verdaderas contradicciones entre las tendencias de los propios órganos judiciales en diferentes momentos, entre los de un mismo nivel o con los de diverso tipo o nivel. Los resultados son extremadamente peligrosos y podrían desembocar en una situación de "incertidumbre del derecho"³⁶.

En nuestro sistema jurídico mexicano, se vislumbra una situación polémica al respecto. Comencemos por dilucidar que en nuestro país el control de la constitucionalidad ha sido asumido únicamente por el Poder

³⁵ TOQUEVILLE, Alexis de. "La democracia en América", Editorial Fondo de Cultura Económica, 7ª edición, México, 1994, pp. 108 y 109.

³⁶ CAPPELLETTI, Mauro, *op cit.* p. 40

Judicial Federal, en ejercicio de lo que podríamos denominar como una atribución de "exclusividad", fundamentándose básicamente en las tesis jurisprudenciales³⁷ que se han emitido, entre las que encontramos:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto."³⁸

En la Constitución se puede advertir que los artículos 103, 105, 107 y 133 constitucionales son incompatibles. Por una parte se crearon en el ámbito federal, órganos jurisdiccionales especializados para conocer sobre inconstitucionalidad de leyes (artículos 103 y 105 constitucionales) los cuales mediante procedimientos bien delimitados y concretizados (artículos

³⁷ La jurisprudencia, como todos sabemos, es un fuente material del derecho, pues en base a ella se determina en muchas ocasiones el contenido de una norma; pero exclusivamente su función radica en la interpretación de la norma, cuando ésta es oscura, y nunca ampliará a la norma, ni mucho menos se volverá una norma independiente, pues en todo caso se encuentra condicionada por la existencia del precepto legal que interpreta y sus alcances no irán mas allá de lo establecido en este último.

105 y 107 de la Constitución) por leyes reglamentarias,³⁸ substanciarán por vía de acción,⁴⁰ los casos que versen sobre inconstitucionalidad de leyes; y por otra parte (artículo 133 constitucional), se impone a los jueces de los Estados -en observancia al principio de supremacía constitucional- la obligación de dar preeminencia a lo preceptuado por la Constitución a pesar de que en sus leyes estatales existan disposiciones contrarias a la Carta Magna.

La aplicación control difuso que se infiere de la lectura del artículo 133 constitucional -además de lo sustentado por Mauro Cappelletti-, propiciaría también incertidumbre del derecho, en virtud de que los jueces locales actualmente -por no haber asumido oportunamente la obligación en comento- cuentan con una desventaja frente al Poder Judicial Federal, ya que los jueces, magistrados y ministros que lo integran, poseen mucho mayor experiencia, y sus criterios se encuentran mas o menos unificados, comprendidos en las tesis y jurisprudencias que emiten. Además de que en el control difuso, el juez local solamente se abstiene de aplicar la ley, sin llegar a esta conclusión mediante la consecución de un procedimiento específico en el que se determine con mayor precisión sobre la supuesta inconstitucionalidad de que adolece la ley local.

Es conveniente que el Poder Judicial Federal, actualmente asuma el control de la constitucionalidad, -reiterando- porque sus criterios sobre

³⁸ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, Novena Época, Tomo X, Agosto de 1999, Tesis: P./J. 74/99, p. 5.

³⁹ Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y; Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁴⁰ BURGOA, Ignacio. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 30ª edición, México, 1992, pp. 160-167.

inconstitucionalidad de leyes son uniformes, y están sustentados en su mayor especialización y práctica diaria sobre este tópico.

Habrá que determinar si el dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 133 con la finalidad de que impere el orden constitucional sería contraproducente, al presuponerse llanamente que el juez estatal cumplirá con la obligación impuesta en forma impecable, cuando en realidad sería muy difícil que fuera así. La preservación de la constitucionalidad, no es solamente una obligación de los jueces estatales, sino también de todas las autoridades, pues antes de asumir su encargo protestan guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen⁴¹ (artículo 128 constitucional); pero el tomar la determinación sobre inconstitucionalidad de actos o de leyes, no es tan somero ni superficial, más si lo que en el fondo se estudia es el alcance de los principios inmersos en un precepto constitucional.

En la emisión de toda ley estatal, las asambleas supuestamente deben observar que las normas que se emitan no contravengan a la Constitución, es decir en la expedición de toda ley, se cuenta con la presunción de que la misma es constitucional,⁴² y el hecho de que en la constitucionalidad de leyes intervinieran -además de las autoridades que actualmente lo realizan- los jueces estatales, tildaría aún más, de ineficaz la tarea del legislativo local, restándole fuerza con respecto a los otros poderes⁴³.

⁴¹ *Idem.*, p. 162.

⁴² Basándonos en la presunción *juris tantum*, que se deriva de la protesta que hacen los funcionarios públicos antes de tomar posesión de su cargo, de "...guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen..." (artículo 128 constitucional).

⁴³ Cuando la resolución de un juez local o federal es inconstitucional solamente será estudiada por el Poder Judicial Federal; cuando un acto del poder ejecutivo local o federal es inconstitucional también sólo será estudiada por el Poder Judicial Federal; la ley expedida por el Congreso de la Unión, podrá

No obstante lo expuesto, no podemos negar que la última parte del artículo 133 constitucional existe y debería ser reglamentada o derogada, porque sino se reglamenta⁴⁴, de aplicarlo así, podría propiciarse la situación que hemos comentado en los parágrafos anteriores y de derogarse subsistiría solamente el control concentrado de la constitucionalidad de leyes. No podemos dejar que subsista este sistema mixto de control de la constitucionalidad, porque simplemente existe incompatibilidad entre el control concentrado o "por vía de acción" y el difuso o por "vía de excepción".⁴⁵

III. EL PRINCIPIO DE RIGIDEZ EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Carl Schmitt en su obra "Teoría de la Constitución" distingue a la Constitución de las leyes constitucionales, afirmando que entre éstas existe una diferencia de rango, pues las dos son obra del poder Constituyente pero la Constitución es en su conjunto las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser de un pueblo y que son el supuesto

ser vetada por el ejecutivo federal si la considera como inconstitucional, además la inconstitucionalidad de la misma también podrá ser estudiada por el Poder Judicial Federal (en amparo directo o indirecto, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad) y; la constitucionalidad de una ley expedida por la asamblea legislativa, puede ser planteada en el veto que realice el titular del ejecutivo de la entidad federativa, por el Poder Judicial Federal en amparo directo o indirecto, y en el caso en comento además podrá ser analizada por el juez local, al dejar de aplicar ley. Agreguemos también, que los propios órganos emisores del acto de autoridad, deben realizar un autocontrol de la constitucionalidad.

⁴⁴ Sometiendo a los jueces a un examen que los prepare para asumir la tarea interpretativa, así como implementar un procedimiento que permita que esta tarea interpretativa sea mas acusiosa -y no de simple abstención- y sobre criterios mas o menos unificados.

⁴⁵ Clasificación que da Ignacio Burgoa. BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 160-167.

básico para toda normación ulterior, inclusive para las leyes constitucionales.⁴⁶

La ley constitucional surge como una necesidad de precisar aquellos límites impuestos a los poderes públicos, sin que se presten a interpretaciones artificiosas o a ser olvidados, pero estos parámetros se determinarán en razón de las exigencias sociales vigentes y deberán ser consignados en el Código Supremo para que el orden jurídico sea realmente eficaz. La actualización de la norma fundamental requerirá de un procedimiento dificultado distinto del precisado para las normas secundarias, con el objetivo de dar solidez y durabilidad al orden jurídico constitucional. El principio de rigidez va siempre relacionado con el hecho de que las constituciones sean escritas.

Bryce hace por vez primera una clasificación de las constituciones atendiendo a la circunstancia de que en las mismas se prevé un método especial de reforma en contraste con las constituciones surgidas de modo orgánico e inmanente⁴⁷.

“La posibilidad de que la Constitución fuese reformada por el procedimiento legislativo ordinario haría desaparecer la distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos, destruyendo la razón de ser de la misma Constitución y su significado más genuino: el de ser una norma fundamental, que regula (y por lo mismo limita) el poder del Estado: Por ello,

⁴⁶ SCHMITT, Carl, *op. cit.*, pp 3-12.

⁴⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel. “*Derecho Constitucional Comparado*”, Editorial Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984, p. 131.

se ha dicho que sólo si la Constitución es rígida puede haber justicia constitucional."⁴⁸

Madison expresaba también, que fue preciso encontrar un sistema que protegiera por igual contra esa facilidad extrema, que haría a la Constitución demasiado variable, y contra esa exagerada dificultad, que perpetuaría sus defectos manifiestos.⁴⁹

*"En la medida en que se controla el cambio dentro del sistema democrático, se mantiene la permanencia de la Constitución y, con ello, la de sus valores esenciales. Dicho de otra forma, se intenta mantener el cambio bajo control para que no se produzca la destrucción o el suicidio del régimen democrático, esto es, una situación inexorablemente descontrolada".*⁵⁰

A) SENTIDO FORMAL Y MATERIAL

La rigidez constitucional presenta dos vertientes: la formal y la material. Entendemos que la rigidez es formal cuando se encuentra prevista en la ley, mediante la instauración de un método de reformas distinto al señalado para expedir normas secundarias, y la rigidez será material cuando en el plano fáctico en que se aplica dicho método, realmente se dificulta la reforma y es más o menos debatida, inclusive a veces no prosperaría. Lo ideal sería que la rigidez fuera al mismo tiempo formal y material, sea, que el procedimiento esté previsto en la ley constitucional y de facto sean aplicados

⁴⁸ ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *op. cit.*, pp. 119 y 120.

⁴⁹ *Idem*, p. 120.

⁵⁰ ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *op. cit.*, p. 124.

mecanismos que dificulten el que una reforma prospere obteniendo el resultado que realmente se espera, sin que la reforma no obedezca a intereses partidistas sino a la voluntad social que prevalece en un Estado.

Tuvimos en México un grave problema respecto a la aplicación del principio de rigidez, si atendemos a que el partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional, tenía mayor número de legisladores respecto de los otros partidos tanto en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores, como en los congresos de algunos estados, y debido a ello las iniciativas propuestas por el titular del ejecutivo federal -que es fue el máximo dirigente de ese partido- prosperaron sin ninguna objeción.

Pablo Gómez, vicecoordinador de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, declaró en agosto de 1997 que: *"tradicionalmente el legislador de oposición tenía que negociar con el gobierno -para que éste diera instrucciones al grupo parlamentario del PRI- si quería que prosperara una ley".*⁵¹

Es inconcuso que el poder legislativo ha funcionado así durante décadas, y que los partidos de oposición realmente no la han ejercido, por la minoría en que se encontraban antes de las elecciones del año 2000, respecto al partido dominante. Así también tenemos, que la voluntad de una sola persona, la del titular del ejecutivo federal, es la que ha determinado el cambio constitucional en México.

⁵¹ ACOSTA CÓRDOVA, Carlos y otro. *"Legisladores de oposición advierten: en política económica, se acabó el absolutismo presidencial"*, Revista Proceso, número 1087, 31 de agosto,

El principio de rigidez surge como necesidad de dar al principio de supremacía, permanencia, y por lo tanto, al Estado de derecho estabilidad. La Constitución misma crea un procedimiento dificultado que da cierta garantía para que las reformas que se lleven a cabo, sean en respuesta a las necesidades que se gestan en el seno de la sociedad política de la Nación, entendiendo esta proximidad con la realidad, en la aplicación del principio de representatividad, cuya ficción jurídica hace suponer que los órganos representativos participantes en el proceso de reforma, son los titulares de los intereses legítimos de los gobernados, de cada entidad y de la federación en su conjunto. Así se puede determinar de la lectura al artículo 135 de nuestra Carta Magna.

La Constitución Política ha sufrido mayores modificaciones que las de algunos países de constituciones flexibles, actualmente nuestra Constitución cuenta con más de 350 reformas desde que se puso en vigor, *"al grado de que de los 136 artículos que la conforman, sólo 38 permanecen intactos, es decir, el 72% de los preceptos aprobados por el Constituyente de 1916-1917 ya no conservan su redacción original"*.⁵²

Por lo tanto podemos determinar que la Constitución Política formalmente es rígida, pero materialmente es flexible, porque ese ha sido el resultado que arroja nuestra realidad política.

1997, México, D.F., p. 15. Artículo redactado después y con motivo de las elecciones federales y locales del 6 de julio de 1997.

⁵² CARRANCO ZUÑIGA. Joel. *"Poder Judicial"*, op. cit., p. 247.

B) EL SISTEMA POLÍTICO Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Este apartado se encuentra íntimamente relacionado con el anterior, pero en lo que ahondaremos será en ese enfoque que dentro de la política adoptada por el gobierno, se le da a la reforma constitucional.

En nuestro país desde la Constitución de 1824, se adoptó el sistema presidencial⁵³, como una figura política experimental mas que como resultado de una tradición, sistema que nació y fue imitado de los Estados Unidos de América.

Jorge Carpizo, nos indica que existen diversas causas que dan fortaleza al presidente de la república, entre las que se encuentran y para efectos del tema:

a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.⁵⁴

⁵³ En sistema presidencial se da el predominio del poder ejecutivo federal sobre los otros, el ejecutivo participa con independencia en la dirección política: se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del ejecutivo, esto es, el presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente del asamblea deliberante. Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 254 y 255.

⁵⁴ CARPIZO, Jorge. *op. cit.*, p. 339.

Como ya habíamos señalado el cambio de la normatividad contenida en la Constitución política del país, se encuentra condicionado a la voluntad del Poder Ejecutivo Federal, que siempre ha contado con el apoyo de los diputados locales y federales y de los senadores que pertenecen a su partido, no obstante que en las elecciones recientes del año 2000, la titularidad del ejecutivo federal la ejerza el Partido de Acción Nacional y no el Partido Revolucionario Institucional como en antaño, pues por contar con un mayor número de legisladores en el Congreso de la Unión, se supone que se ejercerá una presión de esta forma, aunque no sean mayoría.

En las reformas constitucionales una vez iniciadas por el Ejecutivo Federal, tanto el legislativo federal como local, han sido organismos de mero trámite, como resultado del centralismo que se da el país y de la absorción que el Ejecutivo federal ha realizado de las facultades, no solamente del Poder Legislativo, sino del predominio sobre los gobiernos de los Estados.⁵⁵ Reformar la Constitución no ha sido difícil y no lo ha sido porque la gran mayoría de las reformas han sido presentadas por el presidente de la república. Éste a partir de 1929, ha sido el jefe real del partido predominante, que contaba antes de las elecciones del año 2000, con mayoría abrumadora en los órganos legislativos del país.⁵⁶

La vida democrática en el país ha sido relativa y sin fuerza, la representatividad ha carecido de sentido alguno cuando a los ciudadanos se les vulneran sus intereses, so pretexto del beneficio social que las reformas constitucionales propiciarían. Un verdadero sentido adquirirían las reformas

⁵⁵ MORENO, Daniel, "*Derecho Constitucional Mexicano*", Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1993, p. 443.

⁵⁶ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 444

de observarse lo que dijo Otto Kimminich: *“Las constituciones democráticas se caracterizan además entre otras cosas por no tener que ser completadas y modificadas a menudo, porque las modificaciones necesarias pueden hacerse mediante la interpretación de las normas del derecho constitucional”*,⁵⁷ esta conclusión la obtiene de afirmar que *“la mejor Constitución será aquella que haga posible el desarrollo de nuevas ideas y nuevos valores sin el uso de la fuerza”*⁵⁸.

No obstante que el texto constitucional tiene su sustento en ideas de carácter liberal y pro-democráticas, cabe plantearse ¿Es nuestra Constitución deficiente para dar efectividad a la democracia? o ¿Será la partidocracia mexicana la que se empeña -como en antaño la clases privilegiadas- a eludir los preceptos legales, modificándolos cuando estorban a sus intereses de grupo, sin observar los de la sociedad?

En un Estado de derecho las conquistas sociales plasmadas en la Constitución, esto es los derechos individuales, sociales o de clase, no deben ceder ante supuestos objetivos socialmente valiosos. De ser así estaríamos ante la presencia de un Derecho de Estado, del que hace caso omiso de tales cartas de triunfo y antepone los intereses de grupo a las razones de Estado.

⁵⁷ KIMMINICH REGENSBURG, Otto, *“La Constitución de los Estados”*, Revista Universitas. Vol. XXIII, N° 1, Septiembre, 1985, Alemania, pp. 7 y 8.

⁵⁸ *Idem*, p. 7.

C) APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EXPEDICIÓN DE LEYES EN LAS REFORMAS DE LA LEY SUPREMA, ARTÍCULOS 71, 72 Y 135

El procedimiento de reforma o adición, al texto constitucional, en principio observa las mismas instancias que las de la expedición de una ley ordinaria. Ello se infiere de la lectura de los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución.

El artículo 135 de la Constitución indica que primeramente el Congreso deberá acordar las reformas o adiciones por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; ese acuerdo o resolución del Congreso tendrá el carácter de "ley o decreto"⁵⁹ (artículo 70), y por lo tanto, a la iniciativa de ley o decreto (artículo 71), le proseguirá todo el procedimiento consignado en el artículo 72 constitucional. Agregamos que en el proceso, se someterán estas reformas o adiciones a la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Y finalmente el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y de darse el resultado requerido se hará la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la ley constitucional.

⁵⁹ Así se ha determinado más que por técnica jurídica, por costumbre, la única diferencia clara establecida a nivel normativo, la encontramos en el artículo 43, de la Ley tercera de la Constitución de 1836, que establece: "Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de una misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas". Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 284 y 285.

A manera de bosquejo señalaremos el procedimiento de expedición de leyes⁶⁰ según lo preceptuado por el artículo 72 de nuestra Constitución, y para tal efecto precisamos que después de la presentación de toda iniciativa de ley, al Congreso de la Unión, se procederá a su discusión por ambas cámaras que lo integran (cámara de senadores y de diputados), salvo los casos en que la resolución no sea exclusiva de alguna cámara⁶¹, y sobre los lineamientos específicos a observarse en este procedimiento de discusión de leyes, la Constitución nos remite expresamente al Reglamento de Debates del Congreso de la Unión. Debemos precisar que se determinará una cámara de origen y otra revisora, y una vez aprobado el proyecto de ley por ambas cámaras, se remitirá al Ejecutivo Federal, el cual si no ejerce su derecho de veto, lo publicará inmediatamente.

Claro está, que se pueden presentar ciertas vicisitudes, en este procedimiento de expedición de leyes, por ejemplo el caso en que una vez aprobado el proyecto de ley por ambas cámaras, el Ejecutivo haga uso de su derecho de veto y devuelva dicho proyecto con observaciones, ya sea para modificarlo o desecharlo totalmente; se remitirá a su cámara de origen en la cual se procederá a discutirlo nuevamente y si fuese aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la cámara revisora, el cual si fue aprobado en los términos señalados para la de origen, será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para su promulgación.

Otra situación que podría presentarse, sería la que se propiciaría, en caso de que, una vez discutido y aprobado el proyecto de ley por la cámara de origen, la revisora lo desechase total o parcialmente; en el primer

⁶⁰ En el caso concreto nos referimos a la expedición de leyes constitucionales.

⁶¹ Situación que no se actualiza en la discusión de una reforma a una ley constitucional.

supuesto se pasará el proyecto a la de origen con las observaciones hechas por la otra cámara, y si examinado fuese aprobado de nuevo, se remitirá al ejecutivo para efectos de su promulgación y publicación, pero si éste lo reprobare no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. En el segundo supuesto -desechamiento parcial, modificación o adición del proyecto de ley, por parte de la cámara revisora-, la nueva discusión de la cámara de origen, versará expresamente sobre los artículos suprimidos, modificados o adicionados por la cámara revisora. Si las supresiones, adiciones o reformas, fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de la cámara de origen, el proyecto será enviado al Ejecutivo para su promulgación o publicación. Pero podría ser que la cámara de origen reprobare la supresión, adición o reforma del proyecto, hechas por la revisora; y ante dicha circunstancia se enviarán a esta última para que tome en cuenta las consideraciones de aquella, y si fuesen rechazadas por mayoría absoluta, se enviará el proyecto al Ejecutivo, para su promulgación y publicación, en todo lo que fue aprobado por ambas cámaras.

1. INICIATIVA

De la lectura del artículo 71 de la Constitución, se desprende que toda iniciativa de ley de reforma constitucional,⁶² recaerá siempre en el ejecutivo federal o presidente de la República, en los diputados y senadores del Congreso de la Unión, en los Congresos de los Estados y según el inciso ñ),

⁶² "Debe sostenerse que el término de "leyes" engloba al de "Constitución", ya que las reformas constitucionales se realizan mediante "leyes de reforma constitucional" Cfr. ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *op cit.*, p. 132. No obstante que en el texto de las reformas se enuncie la palabra "decreto", pues sólo se refiere al decreto por el que promulga y publica el ejecutivo federal. la reforma ya aprobada.

Base Primera, apartado C, del artículo 122 constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en lo concerniente a esta entidad federativa.

Así se ha mantenido esta facultad de iniciar leyes, salvo en casos especiales como el que se verificó en la Constitución centralista denominada Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, ordenamiento que en su tercera ley contemplaba la figura democrática directa, de la iniciativa popular⁶³; y otro supuesto que se contemplaba en las constituciones centralistas de 1836 y 1847, en las que se le permitía a la Suprema Corte el iniciar leyes.⁶⁴

El maestro Daniel Moreno sostiene que en esta etapa de iniciativa de ley, se deja en situación de privilegio al ejecutivo federal y a las legislaturas estatales, porque pasarán inmediatamente a comisión, empero en el caso de los senadores y diputados las iniciativas se sujetarán a los trámites que establezca el reglamento de debates⁶⁵.

2. QUÓRUM

El quórum, número de individuos que se requieren para que el Congreso de la Unión sesione y pueda aprobar reformas o adiciones a la Constitución, es el mismo que indica el artículo 63 constitucional, que será de más de la mitad de los miembros de cada cámara (senadores y diputados).⁶⁶

⁶³ CONCHA CANTÚ, Hugo. *et. al.*, "Cuadernos constitucionales México-Centroamérica", Editorial UNAM, México, 1996, número 19, p. 34.

⁶⁴ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, "Poder Judicial", *op. cit.*, p. 248.

⁶⁵ MORENO, Daniel, *op. cit.*, pp. 445 y 446.

⁶⁶ Este precepto fue reformado el 3 de septiembre de 1993, pues antes se requería que la asistencia de las dos terceras partes de los individuos que conforman el Senado. Cfr. Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.

Ésta es la regla general y la aplicable al procedimiento de reformas o adiciones a la Constitución, aunque existen excepciones, como cuando el Congreso de la Unión debe erigirse en Colegio Electoral para la elección del presidente de la República en su carácter de interino o sustituto (artículos 73 fracción XXVI y 84 constitucionales), caso en el que se requiere que asistan las dos terceras partes del Congreso de la Unión.

Aunque el artículo 135 de la Constitución, no es expreso en este sentido. De una interpretación sistemática de este precepto con el mencionado artículo 63 se colige que el quórum que señala este último -más de la mitad de los integrantes de tanto de la cámara de senadores como la de diputados-, es el aplicable en el procedimiento de reformas.

3. MAYORÍA CALIFICADA

Existen distintos tipos de criterios aplicables a las votaciones que realicen los órganos colegiados, para que éstas sean determinantes en la toma de una decisión; y se pueden clasificar en lo que se denomina: mayoría absoluta, mayoría relativa y mayoría calificada.

La mayoría absoluta, significa que en la toma de decisiones entre dos proposiciones, se requiere más de la mitad de los votos de la totalidad de los individuos presentes. En la mayoría relativa, se determina como contundente la mayor votación que se dé a una de las tres o más proposiciones sometidas a consenso. Y por último, la mayoría calificada es la que se determina en forma precisa y específica, o sea la mayoría de la votación

pero dándole un parámetro, por ejemplo: o las dos terceras partes de los votos de los individuos presentes, ya sea cuando se plateen únicamente dos proposiciones, o sean más las que se someten a consenso.

Del análisis al artículo 135, se deduce que en cuanto a la aprobación de las reformas a la Constitución, se requiere de una mayoría calificada en virtud de que la votación del Congreso de la Unión que deberá ser la de dos terceras partes de los individuos presentes; y por otro lado, la votación de las legislaturas estatales será de mayoría absoluta, porque se requiere solamente la mayoría de la votación y se presentan dos proposiciones: la de aprobar o desaprobar, las reformas constitucionales propuestas.

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN Y REFERENCIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

SUMARIO: I. Constitución Federal de 1824. II. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. III. Bases Orgánicas de 1843. IV. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. V. Constitución Federal de 1857. VI. Constitución de 1917.

Antes de entrar al estudio de las Constituciones, en forma específica, es preciso aclarar que sólo se analizan: la Constitución Federal de 1824, Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la Constitución Federal de 1857 y la Constitución Política de 1917; ya que estos documentos históricos tuvieron plena vigencia en nuestro orden jurídico y no fueron producto de la imposición de la voluntad de un estado extranjero. Así tenemos que la Constitución de Cádiz de 1812 aunque influyó en la mexicana de 1824, estuvo vigente a partir de septiembre de 1812 por un año y desde el 31 de mayo de 1820 hasta el 24 de febrero de 1822⁶⁷, además de ser originaria de un estado extranjero como lo es España.

También cabe destacar la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual tuvo como sustento la obra de José María Morelos "Los Sentimientos de la Nación". Esta Constitución, o mejor dicho proyecto de Constitución, fue un buen intento de consolidar los ideales del movimiento de independencia. Contiene en 242 artículos y dividida en dos apartados: I.- Principios o

elementos constitucionales y; II.- Forma de gobierno. Fue el primer documento que incorporó un catálogo de derechos fundamentales del individuo, consagró el principio de soberanía popular y su connotación en el derecho internacional, en el sentido de la libre autodeterminación de los pueblos. Pero nunca entró en vigor.⁶⁸

I. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Posterior a la consumación de la Independencia de México, se pretende dar nacimiento a la Nación, determinando las bases para la conformación de un nuevo Estado bajo la instauración de una Constitución que reflejase los principios liberales que tuvieron auge ese momento histórico. No debemos olvidar que causaron gran revuelo las ideas constitucionalistas provenientes de los Estados Unidos de América, así como los principios libertarios pronunciados en la Declaración de los Derechos del Hombre del 24 de junio 1793, en Francia, con motivo de la revolución francesa y la corriente de la ilustración.

Siendo un periodo de integración y acoplamiento, hubo que buscar con premura, en el derecho extranjero, las figuras jurídicas que ayudaran a levantar la nueva nación sobre las bases de un régimen político que había sido implantado ya en otros países, aunque con éxito desigual.⁶⁹

⁶⁷ RABASA, Emilio O., "*Historia de las Constituciones Mexicanas*", Editorial UNAM, 2ª edición, México, 1997, p. 8.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 11 y ss.

⁶⁹ FERRER MUÑOZ, Manuel y otro, *op. cit.*, p. 12.

Se ha sostenido la idea de que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, fueron mas que una conjunción de la Constitución de Estados Unidos de 1788 y la Constitución de Cádiz, España, de 1812, pues de la primera Constitución extranjera mencionada, adoptó principalmente el sistema federal, y la división de poderes, entre otros y de la segunda: la intolerancia religiosa y la institución del refrendo.

En 1824 surgieron los documentos que postulan el federalismo, con lo que se estableció específicamente una nueva forma de gobierno; que estatuyeron la soberanía nacional; que estipularon algunos derechos en favor del hombre y del ciudadano, y que normaron la división y el equilibrio de los poderes. Todas éstas, y otras, instituciones novedosas que habrían de configurar a la nación emergente, se encontraban en el acta constitutiva y en la Constitución de 1824.⁷⁰

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después quedó instalado solemnemente. Se nombró a Miguel Ramos Arizpe, presidente de la Comisión de Constitución, la que, el 2 de noviembre de 1823, presentó el Acta Constitutiva que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.

Dos meses después el 1º de abril de 1824 se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos. Con breves modificaciones fue aprobada por el Congreso el 3 de octubre de 1824 y publicada el 25, bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobadas en fechas diferentes -31 de enero y 3 de octubre de 1824- por el mismo Constituyente, Acta Constitutiva y Constitución contienen algunas disposiciones repetidas e, inclusive, idénticas (forma de gobierno, religión, etcétera), por lo que se han considerado como un todo orgánico-constitucional, que cae bajo el nombre genérico de "Constitución de 1824".⁷¹

Disposiciones fundamentales de ambos documentos constitucionales:

1.- Forma de gobierno y religión: La soberanía reside esencialmente en la Nación (artículo 3º), se constituyó una república representativa popular federal (artículo 5º), se prescribió que la religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana (artículo 4º).

2.- División de poderes: El poder supremo de la federación se dividió, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 9).

3.- Poder Legislativo: Residió en una Cámara de Diputados y en un Senado, que conformaron el Congreso General (artículo 10º).

4.- Poder Ejecutivo: Será depositado en el individuo o individuos que la Constitución señale (artículo 15º). (La Constitución de 1824 -artículo 74- hizo residir el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un sólo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos).

5.- Poder Judicial: El Poder Judicial de la Federación se depositó en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecieran en

⁷⁰ RABASA, Emilio. O., *op. cit.*, p. 16.

⁷¹ *Idem* p. 22.

cada Estado para impartir justicia pronta, completa e imparcial (artículo 18º); todo hombre debe ser juzgado “por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue”; quedaron prohibidos los juzgamientos por comisiones especiales, así como la retroactividad de la ley (artículo 19º).

6.- Gobierno Particular de los Estados: Se establecieron tres poderes (artículo 20º); Legislativo -Congreso compuesto del número de individuos determinado por las constituciones estatales, electos popularmente- (artículo 21º); Ejecutivo -confiado, por determinado tiempo establecido por su Constitución respectiva- (artículo 22º); Judicial -formado por los tribunales que consideren la Constitución estatal- (artículo 23).

7.- Forma de gobierno: Se adoptó como forma de gobierno, una República representativa popular federal y como religión, la católica apostólica, romana.

En lo concerniente al punto de primordial de esta tesis, y refiriéndonos concretamente a los medios de control de la constitucionalidad, es de hacer énfasis, que se confirió según el artículo 137, fracción V, inciso sexto y artículo 138, se facultó a la Suprema Corte de justicia para conocer “...de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley...”⁷².

La ley que determinaría el modo de proceder de la Suprema Corte en los casos señalados en el párrafo anterior, jamás fue expedida, por lo que esta circunstancia denota que dicho medio de control, fue obsoleto.

⁷² FERRER MUÑOZ, Manuel y otro. *op. cit.*, p 353.

Por otra parte, la Constitución Federal de 1824, en su artículo 171, prohibió la reforma de todas aquellas disposiciones, de la Constitución que establecían: “...*la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados...*”⁷³, lo que se traduce en una cláusula de intangibilidad.

II. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

En esta etapa del constitucionalismo mexicano, se pretendía abolir el sistema federal para cambiarlo a un régimen unitario y centralista, en virtud de la pugna que se verificó a lo largo de nuestra historia, entre los defensores de la corriente liberal y los de la ideología conservadora.

El 4 de enero de 1835, se reunió el Congreso Federal, para reformar algunos puntos de la Constitución de 1824, sin embargo, dichas reformas, dentro de los parámetros establecidos por la misma Constitución, debía realizarse por un Congreso que proponía las reformas a otro Congreso que definitivamente las aprobaría o rechazaría.

Una comisión del Congreso a petición del presidente Barragán –que suplía a Santa Anna-, solicitó a las dos cámaras del Congreso que se erigiesen Congreso Constituyente, para variar la forma constitucional. El 14

⁷³ *Idem.* p 358

de septiembre de 1835, se fusionaron ambas cámaras y se autodeclararon Congreso Constituyente.⁷⁴

La Primera Ley Constitucional, promulgada el 15 de diciembre de 1835, se ocupó de declarar los "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República", consagró la garantía de legalidad, en el sentido de que nadie podía ser detenido sin mediar mandamiento expreso de autoridad competente, ni tampoco ser privados de sus propiedades, ni del libre uso y aprovechamiento de ellas, y que no habría cateo de casas y papeles. También comprendió lo referente a la libertad de tránsito y de imprenta.⁷⁵

Dice Miguel de la Madrid Hurtado, que uno de los méritos que tuvo esta ley, fue el de "*haber regulado sistemáticamente los derechos de los mexicanos*".⁷⁶

La Segunda Ley Constitucional, instauró al llamado Supremo Poder Conservador, que fungía como un verdadero Tribunal Constitucional, al ocuparse de velar por la constitucionalidad de los actos de autoridad; integrado por cinco individuos, con atribuciones que lo colocaban por encima de los demás poderes constituidos, específicamente se le confirió la facultad de declarar la nulidad de una ley o decreto, la de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia, declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la Suprema Corte de Justicia y hasta por dos meses las sesiones del Congreso General,

⁷⁴ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, "*Elementos de Derecho Constitucional*", Editorial Instituto de Capacitación Política, México, 1982, p. 156.

⁷⁵ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 43.

restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, en el caso de que hubieran sido disueltos por una revolución, declarar la voluntad de la nación cuando fuera conveniente, negar u otorgar la sanción a las reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores, además se decretó que el Supremo Poder sólo era responsable ante Dios y la opinión pública y sus integrantes en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos en sus opiniones.⁷⁷

El sistema de control encomendado a un órgano político, como resultaba ser el Supremo Poder Conservador, se encontraba supeditado en todos los casos en la excitativa que realizase cualquiera de los restantes poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, al demandar la inconstitucionalidad de una ley o decreto, ya que el mismo no podía actuar de manera oficiosa, ni tampoco cualquier ciudadano podía acudir ante dicho órgano para hacer valer ese medio de control. Las resoluciones emitidas por este órgano político, tenían efectos generales, por lo que implicaba que la ley o decreto declarados inconstitucionales fueran derogados y no tuviesen aplicación en ningún caso.

Se consideraba al Supremo Poder Conservador como el árbitro supremo de las reformas constitucionales, el cual fue duramente combatido por Santa Anna, pues implicaba un obstáculo insuperable en el ejercicio arbitrario del Poder Ejecutivo.⁷⁸

⁷⁶ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *op. cit.*, p. 157.

⁷⁷ RABASA, Emilio O., *op. cit.* p. 43.

⁷⁸ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *op. cit.*, p. 158.

La Tercera Ley Constitucional, comprendía el capítulo concerniente al Poder Legislativo, sus integrantes, su elección y la formación de las leyes. El poder legislativo de la nación se depositaría en un Congreso General, que se compondría de dos cámaras, la de senadores y la de diputados. Se conferió a la Suprema Corte de Justicia el presentar iniciativas de ley en lo referente a su ramo y a las juntas departamentales, en lo concerniente a impuestos, educación, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.⁷⁹

La Cuarta Ley Constitucional, se ocupó del Poder Ejecutivo, depositándolo en una persona que se designaba por elección directa. El periodo presidencial se fijaba en ocho años, además de que el presidente de la República estaba asesorado por un Consejo de Gobierno y por su propio ministerio. En este Consejo de Gobierno se agruparon a todos aquellos miembros distinguidos de la sociedad y los que gozaban de algún fuero eclesiástico o militar.⁸⁰

La Quinta Ley Constitucional, trataba lo referente al Poder Judicial de la República Mexicana, el cual se encontraba conferido a la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que estableciera la ley y por los juzgados de primera instancia.⁸¹

La Sexta Ley Constitucional, trató del territorio de la República y del gobierno interior de los pueblos, se estableció un gobierno centralista, y el

⁷⁹ RABASA, Emilio O. *op. cit.*, p. 43.

⁸⁰ *Idem.*, p. 44.

⁸¹ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *op. cit.*, p. 159.

territorio se dividió en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos.⁸²

La Séptima y última Ley Constitucional, se encaminó a precisar que las variaciones a la Constitución no debían realizarse sino una vez transcurrido un plazo de seis años contados desde su publicación; lo que significa que se determinó una limitación temporal a la reforma constitucional.

III. BASES ORGÁNICAS DE 1843

Antes de entrar de lleno al estudio de las Bases Orgánicas de 1843, es menester hacer un breve relato de lo que fue el Congreso Constituyente de 1842 y el momento histórico preciso, en que se empezaban a gestar las ideas en torno a la creación del juicio de amparo.

Como es de todos sabido, en 1840 el Estado de Yucatán, en razón de que fue un estado inconforme con las ideas conservadoras, el régimen centralista y la dictadura de Santa Anna; propuso su separación de la República Mexicana, por lo que se elaboró un proyecto de Constitución Yucateca, el cual es documento sumamente importante, ya que fue en él en donde por vez primera se contempla la figura del juicio de amparo, con las peculiaridades que su creador Manuel Crescencio Rejón, le dotó.

⁸² RABASA, Emilio O., *op. cit.* p. 44

Al contrario de los medios de control de la constitucionalidad contemplados en las anteriores Cartas Magnas, el órgano que se encargaría de la defensa de la Constitución, sería ya, no uno de naturaleza política, sino el Poder Judicial a través de la Suprema Corte y en casos aislados por lo jueces de primera instancia⁸³, contra todo acto de autoridad (lato sensu) que atentara contra los designios inmersos en la Constitución.

*“El principio básico sobre el que descansa la procedencia del juicio de amparo en las Constituciones de 1857 y de 1917, o sea, el relativo a la instancia de parte agraviada (gobernado en particular), así como el de relatividad de las sentencias que en dicho juicio se dictan, se encuentran no sólo consagrados en los preceptos del proyecto de Ley Fundamental del Estado de Yucatán..., sino formulados nítidamente en la exposición de motivos correspondiente”.*⁸⁴

El 28 de septiembre de 1841, se aprobaron las Bases de Tacubaya, en las que se declararon desaparecidos los poderes constituidos a excepción del Judicial, entretanto un Congreso Constituyente organizaría a la Nación, en caos y así el 10 de junio de 1842 el Congreso General, efectuó la apertura de las sesiones.

Debido a que las posturas ideológicas en aquél entonces se encontraban notoriamente divididas, se elaboraron dos proyectos de Constitución, uno sustentado por los conservadores que constituía la

⁸³ “...solo contra actos de autoridades distintas de gobernador y de las legislaturas que violaran las garantías individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios jueces quienes conocían de los amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales...”, Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 116.

⁸⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, 117.

mayoría, integrada por Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Antonio Díaz Guzmán y Pedro Ramírez, que proponían el sistema republicano, popular y representativo; y por otra parte el proyecto de los liberales, que representaban la minoría, compuesto este grupo por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo, quienes proponían un sistema representativo, popular y federal.⁸⁵

Es de hacer énfasis al proyecto presentado por la minoría, porque fue en ese documento donde don Mariano Otero daba competencia a la Suprema Corte para conocer de los “reclamos” intentados por los particulares contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo de los Estados, violatorios de las garantías individuales, y se confería a las denominadas “legislaturas” de los Estados hacer la declaración de inconstitucionalidad de las leyes del Congreso General, única y exclusivamente a petición del Presidente de acuerdo con su Consejo, de dieciocho diputados; seis senadores o tres Legislaturas; fungiendo la Suprema Corte como órgano de mero escrutinio.⁸⁶ Es decir, se creó un medio de control mixto, a través de la intervención de un órgano jurisdiccional y un órgano político.

El mérito de Mariano Otero, radicó en la formulación del principio de la relatividad de las sentencias, el que se hace consistir en que: “La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que

⁸⁵ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 49.

⁸⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 120.

verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".⁸⁷

De los dos proyectos presentados, se elaboró un tercer proyecto, el cual se comenzó a discutir el 14 de noviembre de 1842.

Una vez plasmadas las circunstancias históricas y los documentos constitucionales elaborados antes de las Bases Orgánicas de 1843, pasemos al estudio de estas últimas, iniciando por lo acontecido en diciembre de 1842, cuando el presidente Nicolás Bravo nombró a una Junta Nacional Legislativa para la elaboración de un documento constitucional conforme a los intereses de Santa Anna.

La Bases Orgánicas de 1843, reiteraron la independencia de la nación y la organización en República centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, suprimió al Supremo Poder Conservador, y declaró que el país profesaba y protegía la religión católica.⁸⁸

En el artículo 66, fracción XVII, del documento constitucional en comento, se le confería al Congreso reprobador los decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes. Por otra parte, al Poder Judicial se le asignó la función de mero

⁸⁷ *Idem*, p. 120.

⁸⁸ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 51.

revisor de las sentencias que en los asuntos del orden civil y criminal pronunciaban los jueces inferiores.⁸⁹

La existencia de las Bases Orgánicas fue breve, pues debido a la polémica generada por el gobierno centralista y la manera arbitraria en que se impuso, se propiciaron diversos golpes de Estado, que culminaron con su inobservancia.

IV. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

En forma coetánea a la guerra entablada por la invasión de los Estados Unidos, el 6 de diciembre de 1846 se instaló un nuevo Congreso Constituyente, en el cual se propuso la restauración del régimen propuesto en la Constitución de 1824, en razón de lo esbozado en el Plan de la Ciudadela de 4 de agosto de 1846, en el cual se desconocía tajantemente al régimen centralista imperante en la época de Santa Anna.

El Acta de Reformas de Otero fue aprobada por el Congreso, adicionando y reformando la Constitución de 1824 en los siguientes puntos: reorganización del Senado, supresión de la vicepresidencia, enumeración de los derechos del hombre y sobre todo, un control mixto de constitucionalidad que daría nacimiento al juicio de amparo.⁹⁰ Se aprobaron dichas modificaciones el 17 de mayo de 1847 y se publicaron el día 21 del mismo mes y año.

⁸⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 121.

⁹⁰ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *op. cit.* p. 167.

El artículo 25 del Acta de Reformas, estableció los lineamientos y directrices a seguirse al emplearse el nuevo instrumento para el control de la constitucionalidad, denominado amparo, el cual se especificaba en dicho precepto de la siguiente forma. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Este sería el punto histórico de partida en la existencia positiva del juicio de amparo, aunque con posterioridad dicha institución fue evolucionando, hasta llegar al actual juicio de amparo, el cual podría decirse ha sido el medio de control de la constitucionalidad por excelencia en el sistema jurídico mexicano y que reviste de una gran tradición en virtud de los insignes juristas que han participado destacadamente tanto en su gestación como en su consolidación.

De igual forma, tenemos que la defensa de la Constitución también le competía al Congreso, en términos de lo estipulado en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas, en lo respectivo a la impugnación de leyes consideradas como anticonstitucionales, pues todavía se tenía esa reserva de que el poder judicial pudiese conocer de la inconstitucionalidad de leyes. Particularmente, las declaraciones de inconstitucionalidad que determinasen tanto el Congreso General, como las legislaturas, tendrían efectos erga omnes, o de carácter general (artículo 24).

V. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

El 18 de febrero de 1856, fue la solemne apertura de las sesiones del Congreso Constituyente, propuesto en el Plan de Ayutla (1º de marzo de 1854) y en el reformado en Acapulco (11 de marzo de 1854). Estaba constituido por representantes liberales, conservadores y moderados.⁹¹

Numéricamente prevalecieron los moderados, aunque los cargos importantes fueron ocupados por los liberales puros. Las primeras discusiones que se dieron en el seno del Congreso fueron las relativas a determinar si debería expedirse una nueva Constitución o restablecer la vigencia de la Constitución de 1824 y se retomó de hecho esa Constitución, junto con el Acta de Reformas de 1847, añadiéndose aspectos innovadores, como los relativos a considerar al Poder Judicial como el máximo intérprete de la Constitución; el catálogo de los derechos del hombre, desde el punto de vista liberal: como aquéllas prerrogativas de que está dotado el ser humano por el hecho de serlo, las cuales el Estado debería preservar y respetar; el concepto de soberanía popular; el juicio político y proponiendo la libertad religiosa, entre otros.

Por lo que tocaba al juicio de amparo, según se desprendía el artículo 101 de la Constitución en comento, se ampliaba su ámbito de protección a todas las autoridades y a la impugnación de las leyes que se consideraran por el agraviado, como inconstitucionales, pero conservándose aún para este aspecto, la fórmula Otero.

⁹¹ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 61.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución por el Congreso y por el Presidente Comonfort; el 11 de marzo del mismo año se promulgó y verificaron las elecciones conforme a las nuevas disposiciones constitucionales.⁹²

Podemos hacer una síntesis de los rubros que contemplaba dicho ordenamiento constitucional, que como ya se dijo, incorporaba situaciones novedosas; a continuación los precisamos:

DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.- Se elaboró un catálogo de los derechos del hombre (artículos del 1º al 34), desde el punto de vista del iusnaturalismo, cuyo antecedente lo constituye la Declaración de los Derechos del Hombre, estatuidos en Francia a fines del siglo XVIII. Dentro de esta enumeración de derechos, se contempló la figura de la libertad religiosa que tantos debates provocó, para finalizar delegando a los poderes federales el decidir esta situación (artículo 123), conforme a las leyes que se llegasen a expedir. Asimismo se contemplaron los actuales artículos 14 y 16 constitucionales que contienen las garantías de debido proceso legal, seguridad jurídica y legalidad, con la peculiaridad de que estas garantías individuales ya no fueron una somera enunciación de los derechos públicos subjetivos, sino que en la Constitución ya se establecía un medio efectivo para su protección, propiamente la restauración del orden constitucional, en caso de ser infringido por alguna autoridad, expidiéndose al efecto en forma paralela la ley orgánica que normaría complementariamente al juicio de amparo (artículos 101 y 103).

⁹² DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *op. cit.*, p.170.

LA SOBERANÍA, reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 45), retomándose la idea plasmada por José María Morelos, en la Constitución de Apatzingán de 1814 (artículo 5º). Esta soberanía se puede entender en dos vertientes: la interna que se refiere a que todo poder público dimana de los designios del pueblo y que la autoridad no podrá ejercer otro poder distinto al que le ha confiado el pueblo; la externa que se refiere a esa capacidad autodeterminación política y jurídica de la nación, frente a otro gobierno extranjero.

SISTEMA UNICAMERAL (artículo 53).- El Poder Legislativo de la Nación se encontraba depositado en una sola cámara, la de diputados, suprimiéndose al senado, "por su descrédito, prepotencia y lentitud en el proceso generador de leyes". La asamblea única propuesta, sería doblemente numerosa por elección basada en una mas reducida porción de votantes.⁹³

EL AMPARO.- Como se dijo anteriormente, se adoptó formalmente el juicio de amparo, como único instrumento de protección de la Constitución, especialmente en la tutela de los derecho del hombre (artículos 101 y 102).

"ARTÍCULO 101.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados .

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstas que invadan la esfera de la autoridad federal.

⁹³ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 71.

ARTÍCULO 102.- *Todos los juicios de que hable el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley: La Sentencia siempre será tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare... ”⁹⁴*

El juicio de amparo comprendía –como en la actualidad– todo acto de autoridad, incluyendo las leyes, y a cualquier autoridad, inclusive al poder judicial. Además, se instauró el denominado amparo soberanía, en caso de invasión de esferas competenciales entre la Federación y los Estados.

Finalmente se consolidó el papel de la Suprema Corte de Justicia como máximo interprete de la Constitución, aunque se contempló en el artículo 126 de la Constitución, un sistema de control difuso, de la constitucionalidad por conducto de los jueces de cada Estado.

JUICIO POLÍTICO.- Dicho procedimiento se hizo consistir en la destitución o inhabilitación de funcionario para desempeñar algún cargo público, siempre y cuando incurriese en responsabilidad. El jurado de acusación se integraría por un individuo por cada Estado, nombrado por la legislatura correspondiente y el jurado de sentencia estaría integrado por los miembros del Congreso de la Unión (artículos 105 al 109).⁹⁵

REPRESENTACIÓN POR ELECCIÓN POPULAR.- Los diputados al Congreso Federal, las legislaturas de los Estados, el Presidente de la

⁹⁴ AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio, “*El amparo contra leyes*” Editorial Trillas, 2ª edición, México, 1996, p. 55.

⁹⁵ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 71.

República, los gobernadores de los Estados, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y en algunos Estados los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, serían cargos de elección popular. Se trató de que todos los funcionarios públicos ejercieran su cargo en razón de la voluntad popular.⁹⁶

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN.- Al igual que nuestra actual Constitución de 1917, la de 1857, adopta el sistema de reformas a la misma a través de un procedimiento dificultado, en el que participarían tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados, método adoptado del sistema implantado inicialmente en los Estados Unidos de América (artículo 127).⁹⁷

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.- Al igual que en nuestro actual artículo 133, el artículo 126 de la Constitución de 1857, preciso el principio de supremacía constitucional, el que como ya comentamos en el capítulo anterior, nos conlleva a determinar que sobre la Carta Fundamental de cada Estado se erigirá un sistema de competencias y se precisarán las prerrogativas de sus habitantes, sobre lo cual ningún acto de la autoridad deberá atentar, ley fundamental sobre la que se derivarán las normas secundarias en la razón y medida indicadas en este Pacto Supremo.

La Constitución liberal de 1857, representó la consolidación del Estado mexicano como Estado soberano, sólo en lo político, mas no en lo económico; representó además la estructuración del Estado mexicano dentro de los moldes generales del liberalismo democrático. Finalmente se

⁹⁶ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *op. cit.*, p. 180.

⁹⁷ *Idem*, p. 183.

encontró una estructura dentro de la cual pudiera desarrollarse el Estado mexicano, como entidad plenamente soberana, después de haber vencido a los cuerpos infraconstitucionales, milicia y clero y a la invasión extranjera.⁹⁸

VI. CONSTITUCIÓN DE 1917

El entorno social que se presentó antes de la promulgación de la Constitución de 1917, puede esbozarse prácticamente en que existía un gran descontento por la situación económica y social que prevalecía, en razón de que la repartición de la riqueza era inequitativa, ya que se encontraba en pocas manos y las clases que resultaron marginadas con tal situación fueron la campesina y la obrera. Asimismo otro factor importante que motivó el irrupimiento revolucionario, fue la perpetuación de Porfirio Díaz en el poder, y junto con él un grupo reducido de personas en el gabinete.

Asimismo en nuestro país, se propagaron diversas tendencias políticas, que si bien es cierto no se oponían entre ellas radicalmente, si se diferenciaban, por el simple hecho de que unas (moderados) pugnaban solamente por cambios políticos (no reelección, por ejemplo) otras (radicales) se pronunciaban por una dignificación de las clases desprotegidas (obreros y campesinos), inclusive, al grado de que se plasmasen las prerrogativas de estas clases, a nivel constitucional a través de la instauración de las llamadas garantías sociales.

⁹⁸ *Idem*, p. 193.

En esta etapa de transición, se proponía no un cambio radical respecto al orden establecido por la Constitución de 1857, sino con base a esa organización Estatal, garantizar a las clases marginadas (campesinos y obreros) un trato mas digno y decoroso, en razón a ello se propuso por los grupos radicales, consignar a nivel constitucional esos derechos, los cuales inicialmente no se contemplaban en el proyecto para Constitución, presentado inicialmente por Venustiano Carranza, quien consideraba que éstas situaciones se regularían a través de las leyes secundarias que llegase a expedir el Congreso de la Unión.

Respecto al ámbito económico, y debido al sistema de libre concurrencia comercial, que contemplaba la Constitución de 1857, los medios de producción y concretamente la explotación de la riqueza se verificaba a través de grupos empresariales muy bien determinados, en su mayoría extranjeros, grupos que verdaderamente llegaban a formar grandes monopolios. Ante tal problemática, se propuso en el Constituyente de 1917, se diera mayor intervención al Estado en materia económica, a fin de que éste se convirtiese en una especie de vigilante de la economía (artículo 28) para evitar las prácticas monopólicas, así como el adoptar medidas encaminadas a prohibir a los extranjeros, se apropiasen de los recursos naturales de vital importancia para el país (artículo 27).

No podemos descartar, que inicialmente se generó un descontento la notable permanencia en el Ejecutivo Federal, por parte de Porfirio Díaz, quien se llegó a constituir en la garantía de permanencia y consolidación de muchos grupos de poder, y dado ello, se intentó bloquear la posibilidad de que esta situación se siguiera presentando en un futuro, de lo que surgieron los postulados antireeleccionistas.

Emilio O. Rabasa, señala que las *"...causas del conflicto" Revolucionario, según Luis Cabrera, son las siguientes:*

El caciquismo, o sea, "la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias,..."

El peonismo, es decir, "la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero, ..."

El fabriquismo, esto es, "la servidumbre personal y económica a que se haya sometido de hecho el obrero fabril,..."

El hacendismo, o sea, "la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña..." que produce "la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande".

El cientifismo, es decir, "el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños..."

El extranjerismo, esto es, "el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales..."⁸⁹

Trataremos de dar un panorama histórico de los acontecimientos que circundaron la creación de nuestra actual Constitución de 1917, y

comenzaremos con el Partido Liberal Mexicano, y el Antirreleccionista, encabezados por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón y por Francisco I. Madero, respectivamente.

El Programa del Partido Liberal Mexicano, pugnaba esencialmente por la no reelección del presidente de la República Porfirio Díaz y de los gobernadores de los estados, así como el mejoramiento y fomento de la instrucción y establecían algunas normas sobre el trabajo (jornada de ocho horas máxima, salario mínimo, etc.) y en relación a las tierras (productividad, repartición, etc.)¹⁰⁰

En lo concerniente a las ideas del Partido Antirreleccionista, liderado por Francisco I. Madero, se puede decir, que inicialmente no se dirigían a contravenir la política seguida por Porfirio Díaz, tal y como puede advertirse del libro *"La sucesión presidencial de 1910"*; sino a la no reelección del entonces vicepresidente Ramón del Corral y a la propuesta de que el partido ocupase parte de las cámaras y gubernaturas de los Estados, sustentados en el lema de Sufragio Efectivo. No Reelección.¹⁰¹

Madero quería un candidato independiente a la vicepresidencia, lo cual no fue logrado cuando Porfirio Díaz pretendió reelegirse por séptima ocasión. Lo anterior generó descontento entre los opositores, a grado tal que se le reprochó a Madero, el que no se opusiera directamente a la reelección del mismo Presidente de la República, situación que causó la reacción de

⁹⁹ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 86.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 87.

¹⁰¹ *Ibidem*.

Madero en el sentido tal que se postuló como candidato a la presidencia y a Vázquez Gómez para la vicepresidencia.

Madero fue apresado a principios de junio de 1910 y remitido a la prisión de San Luis Potosí, de la que logró fugarse para dirigirse a San Antonio Texas, en donde elaboró y redactó el Plan de San Luis, en el que se desconoció a Porfirio Díaz como presidente y se declaró formalmente la guerra al gobierno porfirista, señalándose como fecha tentativa el 20 de noviembre de 1910, para que el pueblo tomará las armas¹⁰². Y en este momento cuando surgieron figuras como Emiliano Zapata, Pascual Orozco y Francisco Villa.

Para la culminación de la revolución maderista, se tomó por los rebeldes Ciudad Juárez el 10 de mayo de 1911 y el día 21 del mismo mes y año, se firmaron los tratados que llevan el nombre de dicha Ciudad, en los que se estipularon las renunciaciones de Porfirio Díaz y Ramón del Corral, a la Presidencia y Vicepresidencia, respectivamente, asumiendo inicialmente de manera provisional la presidencia el Ministro de Relaciones Exteriores, León de la Barra, quien convocó para elecciones extraordinarias, resultando electo Madero, para la presidencia y José María Pino Suárez a la Vicepresidencia.

Ante la posición tímida asumida por Madero, quien únicamente encaminaba sus planteamientos a la consolidación una reforma meramente política, surgen en su contra levantamientos, encabezados por Zapata en el sur y por Orozco en el norte, los cuales proponían verdaderos cambios

¹⁰² En esa fecha no se mostró un movimiento conjunto y organizado, lo único que aconteció fue una revuelta en Puebla, encabezada por Aquiles Serdán.

sociales a favor de las clases desprotegidas. Zapata proclamó en el Plan de Ayala, bajo el lema de "Tierra y libertad" la reforma agraria, mientras que Pascual Orozco, en el pacto de la Empacadora, proponía una serie de prerrogativas a favor de las clases obrera y campesina.

De parte del antiguo régimen porfirista se planeó un golpe de Estado en contra del gobierno "de transición" maderista, y Victoriano Huerta, mandó asesinar a Madero y Pino Suárez, en un levantamiento militar verificado en la Ciudadela, no sin antes haberles arrancado sus sendas renunciaciones.

Pedro Lascuráin asumió la presidencia interina de la República, en un lapso de 45 minutos, nombró a Huerta secretario de Gobernación (siguiendo en la línea sucesoria) y renunció a la presidencia de la República, por lo que Huerta se convirtió en Presidente de la República.¹⁰³

Por su parte el Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, se opuso firmemente al gobierno que el usurpador Victoriano Huerta había instaurado, iniciándose de esta forma la "etapa constructiva"¹⁰⁴ de la revolución, la Revolución Constitucionalista.

Se firmó el 27 de marzo de 1913, el Plan de Guadalupe, en el que se desconoció abiertamente el gobierno de Huerta, pues las maniobras realizadas por éste: su golpe de Estado, y el asesinato de Madero y de Pino Suárez fueron atentatorios de la Constitución, y se designó como "primer jefe del Ejército Constitucionalista" a Venustiano Carranza, quien al ocupar la

¹⁰³ RABASA, Emilio O., *"El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917"*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 48.

¹⁰⁴ DE LA MADRID HURTADO, Milguel, *op. cit.*, p. 200.

ciudad de México se ocuparía de la presidencia interina, en lo que se convocaba a elecciones generales.

*“Cuando se elaboró este plan, los jóvenes pertenecientes a estos grupos militares carrancistas, pidieron que en el documento que se iba a expedir se plasmaran algunas reivindicaciones sociales, principalmente en materia agraria y obrera, pero Carranza, quien fue sin duda un hombre cauto en asuntos de política, opinó que antes de lanzarse a la reforma social, había que restaurar primero el régimen constitucional y acabar con el usurpador Victoriano Huerta.”*¹⁰⁵

Es importante resaltar la calidad esencialmente política del Plan de San Luis Potosí y el del Guadalupe, en tanto que el programa que el Partido Liberal Mexicano y el de Ayala, además de su contenido político, también presentaban fundamentales trazos y esquemas sociales, que la Constitución de 1917 había de recoger y plasmar en sus disposiciones sociales, sobre todo los artículos 27 y 123.¹⁰⁶

Las fuerzas carrancistas lograron derrotar al ejército de Huerta, y el 13 de agosto de 1914, se firmaron los Tratados de Teoloyucan, en los que se pactó la entrega de la capital de la República y la disolución del ejército federal. Para restablecer el orden constitucional, es que Carranza con la asesoría de Félix F. Palavicini, decidió convocar a un Congreso Constituyente que se abocara a reformar adecuadamente la Constitución de 1857, sin necesidad de ajustarse al procedimiento de reforma establecido en

¹⁰⁵ *Idem*, p. 199.

¹⁰⁶ RABASA, Emilio O.. “El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917”. *op. cit.*, p. 54.

ésta, en razón de que el pueblo en ejercicio de la soberanía de que es titular, así lo había decidido.

Mediante decreto expedido por Carranza, el 14 de septiembre de 1916, "Decreto que reforma los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto de 12 de diciembre de 1914, que había adicionado al Plan de Guadalupe, anunció la convocatoria del Constituyente.¹⁰⁷ "El 19 de septiembre de 1916, lanzó el primer jefe la formal convocatoria al Congreso Constituyente."¹⁰⁸

Reunido el Congreso Constituyente a las 3:50 de la tarde, del 1º de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, con la asistencia de 151 diputados; comenzó sus labores, culminando su encomienda el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias. El día 5 de febrero de 1917 se promulgó la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁹

Así es que como resultado del Constituyente de 1916-1917, tenemos una Constitución que respetando las formas de Estado y de gobierno, establecidas en su predecesora de 1857, consagra las llamadas "garantías sociales", que contemplan todos aquellos derechos esenciales que les asisten a determinadas clases, que se encuentran contempladas esencialmente en los artículos 27 y 123, y que constituyen el máximo logro de los ideales revolucionarios.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 57.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 59.

¹⁰⁹ *Idem*, pp. 62 y ss.

En lo que corresponde a los medios de control de la constitucionalidad, se contemplan en nuestra Carta Magna, el juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales) el cual fue posteriormente reglamentado por la Ley de Amparo de octubre de 1919, la que estuvo vigente hasta la expedición de la Ley de Amparo que actualmente rige, es decir, hasta enero de 1936.

Otros instrumentos de defensa de la Constitución, instaurados al inicio y durante la vigencia de la actual de 1917, son: el principio de inviolabilidad de la Constitución, el juicio político, las facultades concedidas a la Suprema Corte en el artículo 97, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y los juicios constitucionales electorales; los cuales abordaremos en el capítulo tercero del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO TERCERO

MEDIOS DE DEFENSA PARA EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD

SUMARIO: I. Medios de control político. A) El órgano revisor de la Constitución. B) Principio de inviolabilidad de la Constitución. C) Juicio Político. D) La Suprema Corte y el artículo 197 constitucional. 1. Párrafo segundo, violación grave a garantías individuales. 2. Párrafo tercero, violación al voto público. E) Comisión Nacional de Derechos Humanos. F) Atribuciones del Congreso de la Unión al respecto. G) Intervención del Ejecutivo Federal. II. Control jurisdiccional de la Constitución. A) Por la unidad de la jurisdicción. III. Tarea del Poder Judicial de la Federación. A) Juicios ordinarios federales. B) Medios de control constitucional. 1. El juicio de amparo. 2. La acción de inconstitucionalidad. 3. La controversia constitucional. 4. Los juicios constitucionales electorales. IV. Impacto en el esquema tradicional de la división de poderes. V. Ideas en torno a la sugerencia de crear un Tribunal Constitucional.

Los medios de defensa para el control constitucional, son aquellos mecanismos instaurados en las propias disposiciones constitucionales a efecto de limitar el poder público y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Constitución.¹¹⁰

De esta forma se puede garantizar la permanencia del orden constitucional, pues un Estado que no previese un esquema de esta naturaleza, lógicamente carecería de uniformidad y estabilidad; y para dar eficacia a dicho orden constitucional, se deben establecer los medios de control suficientes para darle seguimiento, solidez, estabilidad, con una

¹¹⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 259

directriz clara de preservar las instituciones que instaura la Constitución y las bases que le dan sustento.

Respecto del tema, no se ha determinado claramente cuáles son los medios de control político de la constitucionalidad, hay autores que tratan este tema como la justicia constitucional, y se refieren a aquellos medios o instrumentos jurídicos previstos en la misma Constitución, en razón de los cuales se faculta al ciudadano para ejercer alguna acción o a la autoridad alguna facultad, para el "restablecimiento del orden constitucional", cuando se ha considerado que se ha infringido la norma constitucional; mientras que por otro lado, tenemos a los teóricos que se refieren a la defensa de la Constitución, haciendo alusión tanto a los medios antes mencionados, como a aquellos que de una forma preventiva prevén el respeto, eficacia y continuidad del orden constitucional establecido en la norma fundamental.

I. MEDIOS DE CONTROL POLÍTICO

El control político para preservar la constitucionalidad de los actos de los órganos gubernamentales se contempla como una posibilidad de atemperar el ejercicio del arbitrario del poder, y para tal fin se escindirá y se repartirá en diferentes ámbitos para evitar su concentración y su uso indiscriminado, instaurando los medios necesarios para exigir responsabilidad política del órgano o funcionario que irrumpa el orden constitucional.

El control político significa poder exigir responsabilidad política, y existe en virtud de las funciones que en el Pacto Supremo, se atribuyen a

los órganos gubernamentales y permite dar cuenta a otro del cumplimiento de la función que se le ha asignado.

El control político es control del gobierno, y demás órganos constituidos. El mecanismo más eficaz es la asignación de funciones estatales a diversos órganos. Es un control político aquel cuyo parámetro de actuación lo constituye un ordenamiento jurídico, y su resultado siempre se basará en razones jurídicas. Es un control de oportunidad que se efectúa cuando la situación lo amerite a consideración del órgano controlante, pero no necesariamente acarrea una sanción.¹¹¹

Los instrumentos de defensa para el control constitucional van dirigidos necesariamente a los funcionarios de los órganos públicos instituidos en la Constitución¹¹², y pueden ser de diversa naturaleza: política, económica, social y de técnica jurídica¹¹³, otros sostienen que la justicia constitucional está integrada de seis garantías: 1) El Juicio de amparo; 2) La declaratoria por parte del Senado, establecida en el artículo 76, fracción V, de la Constitución; 3) La facultad del Senado prevista en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución; 4) La facultad de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y establecida en el artículo 97, de la nuestra Carta Magna; 5) Las controversias constitucionales, artículo 105 constitucional y; 6) El juicio de responsabilidad política, inmerso en el artículo 109 constitucional.¹¹⁴

¹¹¹ HUERTA OCHOA, Carla, *"Mecanismos constitucionales para el control del poder político"*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 175.

¹¹² Salvo el caso que prevé el artículo 136 de la Constitución, pues este medio de defensa constitucional va dirigido a los gobernados y/o gobernantes que participen en una "rebelión" contra los órganos de gobierno que la propia Constitución establece.

¹¹³ FLX ZAMUDIO, Héctor, *op.cit.*, p 259.

¹¹⁴ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, pp. 465 a 467.

A) EL ÓRGANO REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN

Para efectos de una reforma, el cambio que se da en la sociedad debe advertirse no como radical, sino en base al sistema creado por la ley suprema, de lo contrario el orden constitucional se irrumpiría y deberá ser sustituido por otro, lo que implicaría un cambio substancial en el modo de ser del Estado.

Herman Heller, señala que en virtud de la preservación del orden constitucional es que se mantiene en unidad el Estado, pues a pesar de los cambios en las relaciones de poder, los actos humanos continúan acaeciendo dentro de las mismas pautas.¹¹⁵

La función de reforma se encuentra íntimamente relacionada con el concepto de soberanía, pues como apuntamos, el titular de la soberanía "el pueblo" es el que marca el sentido del cambio estructural a nivel constitucional, ya que en la Ley Suprema se encuentra implícito un mandato, por medio del cual, los poderes constituidos deberán desempeñar su función en razón de la voluntad popular, porque ésta, inclusive, se encuentra por encima de la propia Constitución. La Constitución es la autolimitación que se impone el propio pueblo, las normas especificadas condicionan su conducta dentro del marco legal, en beneficio del interés de la sociedad en conjunto para preservar el orden dentro de ella.

¹¹⁵ GARCÍA-PELAYO. Manuel. *op. cit.*, p 87

La Constitución se crea por el Poder Constituyente, cuya función no se agota ni puede agotarse en el acto de dictar la Constitución, porque ello equivaldría a enajenar la libertad a un ordenamiento.¹¹⁶

Es menester destacar que la creación de un órgano de revisión de la Constitución, obedece a la finalidad de dotar a la Ley Constitucional, de la posibilidad de ser modificada conforme el Estado va evolucionando, para de esta forma las normas constitucionales sean dinámicas y eficaces en la regulación de la estructura estatal, *“no puede una generación sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”*.¹¹⁷

Claro está, que este órgano revisor de la Constitución fue instituido para la realización del procedimiento de reforma de las normas fundamentales, procedimiento que deberá observar necesariamente una forma o método distinto al de reforma de las normas ordinarias, en razón a la observancia del principio de supremacía constitucional y a la determinación de nuestra Constitución como de la categoría de las rígidas, según lo sustentado en la clasificación propuesta por el inglés James Bryce.

En los parámetros antes determinados, los cuales determinan el contenido del artículo 135 constitucional, se desenvuelve el procedimiento de reforma de la Constitución.

Por lo que hace a la naturaleza del órgano revisor de la Constitución, Jorge Carpizo dice que éste, es un órgano especial de mayor jerarquía que

¹¹⁶ CUEVA, Mario de la. *op. cit.*, p. 128.

¹¹⁷ FERRER MUÑOZ, Manuel y otro. *op. cit.*, p. 141.

el poder legislativo ordinario y que es de carácter intermedio entre los poderes constituyente y constituidos.¹¹⁸

Mario de la Cueva precisa sus características y diferencias con los poderes estatales, a saber: a) El poder reformador es una atribución indeclinable del pueblo, y actúa de conformidad con las normas prescritas en la Constitución. b) Es un poder constituido, pero es constituyente respecto de los poderes estatales. c) Es un poder representativo, que según la frase de Berliá "es el representante de la nación soberana para el ejercicio de una función, y no el representante soberano de la nación". d) Como el constituyente, es poder de una sola función, que contrario a la doctrina de Barile, quien le otorga la facultad de dictar leyes interpretativas de la Constitución, porque la interpretación que hiciera tendría a su vez que ser interpretada por los órganos del Estado; y en el terreno de nuestro derecho positivo debe considerarse que el artículo 135 no le otorga esa facultad. e) Al igual que el constituyente, es un poder de decisión y no de ejecución. Por lo tanto —concluye—, *"la función reformadora es un adaptar la Constitución a la vida, un introducir en ella los principios e instituciones adecuados para su perfeccionamiento, un reformar lo dado conservando lo que aún tenga vida, y un suprimir lo que ya esté muerto"*.¹¹⁹

Sobre la creación de un órgano especializado en la promulgación, derogación y enmienda de las leyes constitucionales, Hans Kelsen dice que: *"Es posible que el órgano competente para la promulgación, derogación y enmienda de las leyes constitucionales en el específico sentido formal, sea diferente del órgano competente para promulgar, derogar y enmendar las*

¹¹⁸ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 297.

¹¹⁹ CUEVA, Mario de la, *op. cit.*, p. 147.

*leyes usuales. Para la primera función mencionada puede convocarse un órgano competente particular, diferente, por una Constitución y por el procedimiento de elección, del órgano competente para la segunda función mencionada, sea, por ejemplo, una asamblea constituyente (o más correctamente legisladora constituyente). Pero, por lo común, ambas funciones son desempeñadas por el mismo órgano.”*¹²⁰

Este poder de reforma, como ya se indicó, tiene por objeto la modificación parcial de la Ley Constitucional, para efecto de la plena eficacia de sus normas, en cuanto a su apego a la realidad social y política que regulan y en virtud de las nuevas necesidades que surgen en el Estado, determinadas por los factores reales de poder, que no pueden ser soslayadas por el sistema jurídico-político establecido. Esta potestad de reformar la Constitución es uno de los atributos de la soberanía.

Opina Tena Ramírez que: “...Este órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía. Su función es pues constituyente...”¹²¹

Carl Schmitt, no coincide con lo anteriormente apuntado, pues sostiene que es inexacto caracterizar como Poder constituyente, o *pouvoir constituant*, la facultad, atribuida y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal-constitucionales. También la facultad de reformar o revisar leyes

¹²⁰ KELSEN, Hans, “*Teoría pura del Derecho*”, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, México, 1981, p. 234.

¹²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 46.

constitucionales es, como toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal-constitucional en que descansa.¹²²

Es un poder supraestatal, ya que de la misma manera que el poder constituyente, por una parte es hacedor de normas rectoras de la estructura y la actividad de los órganos del estado, y por otra, no participa en el desarrollo de las funciones estatales. Un poder de decisión mas no de ejecución.

La función reformadora, presupone la existencia de la Constitución ya que no puede reformarse o adecuarse algo que no existe. La función reformadora, no es una función originaria y suprema como la constituyente, porque ante ella se encuentra la Constitución, ya que la reforma total de la Constitución es un desbordar su naturaleza y saltar hasta la función constituyente¹²³.

A diferencia del poder constituyente, mientras que éste es un poder inicial y creador, el poder reformador es un poder secundario y creado.

Además de lo anterior, debemos contemplar que la dinámica normativa, da sustento a la reforma constitucional, y da viveza al Estado, por cuanto éste se renueva, pero no obstante la constante transformación supeditada a los factores reales de poder, ésta debe acaecer dentro de las

¹²² SCHMITT, Carl, *op. cit.*, p 114.

¹²³ CUEVA, Mario de la. *op. cit.*, pp. 143 y ss

pautas que el mismo orden constitucional establece, para que el Estado forme una unidad y no se disuelva en el caos.¹²⁴

Nos referimos por el momento a que la reforma constitucional, y que por lo tanto el órgano revisor de la Constitución, aunque tiene un funcionamiento *sui generis* que rompe con el esquema tradicional de las “facultades expresas” (en virtud de las cuales todo órgano estatal o autoridad debe supeditar su actuar a lo expresamente consignado en la ley), pues aparentemente y desde una exégesis estricta de la norma, su funcionamiento se encuentra ilimitado; por situaciones de congruencia con el sistema de Estado adoptado y a la observancia de los principios inmersos en la Ley Constitucional, el actuar de dicho órgano, no debe atentar contra la esencia de la Constitución, pues como precisa Carl Schmitt “...*la competencia para reformar las leyes constitucionales, es una competencia incluida en el marco de la Constitución, fundada en la misma, y no sobrepasándola. No envuelve la facultad de dar una nueva Constitución, y mediante una referencia a esta facultad no puede alcanzarse ningún concepto utilizable de Constitución, sea formal u otro...*”¹²⁵, pero éstos límites a la función revisora de la Constitución, se explicarán con mayor detalle en el capítulo quinto.

Por otro lado, en cuanto a los requisitos formales del procedimiento de reforma constitucional, éstos se encuentran en el artículo 135, mismo que al tenor literal dice:

¹²⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *op. cit.*, p. 87.

¹²⁵ SCHMITT, Carl, *op. cit.*, p. 23.

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, acuerde 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 hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Primeramente debemos observar, como hemos repetido en diversas ocasiones, que nuestro sistema jurídico ha adoptado el procedimiento de reformas con base al principio de rigidez constitucional, pero recayendo dicha función en un órgano *sui generis* que la doctrina ha denominado, “*constituyente permanente*”¹²⁶, “*poder revisor de la Constitución*”¹²⁷, “*poder reformador*”¹²⁸ u “*órgano revisor de la Constitución*”, como nosotros lo hemos denominado¹²⁹.

La Constitución requiere precisar detalladamente el órgano especial y los procedimientos indispensables para su reforma, ya que si no prevén ambas situaciones, o se convierte en una Constitución con pretensiones de inmutabilidad o en una invitación para que los hombres rompan el orden jurídico e introduzcan los cambios que reclamen las nuevas circunstancias de la historia.¹³⁰

¹²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 46.

¹²⁷ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 298.

¹²⁸ CUEVA, Mario de la, *op. cit.*, p. 143.

¹²⁹ Pues no consideramos que sea un “constituyente”, es decir, un órgano creador de normas constitucionales, pues su función es de revisión y actualización de las normas; y tampoco consideramos que sea un poder, pues estrictamente ese órgano no se encuentra denominado como uno de los “poderes” constituidos previstos en el artículo 49 de nuestra Carta Magna.

¹³⁰ CUEVA, Mario de la, *op. cit.*, p. 128.

El órgano revisor, asume la función de reformar la Constitución del país, según lo dispuesto en el artículo 135 de la misma, y estará integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales. El procedimiento de reformas a la Constitución, como se indicó en el primer capítulo, está compuesto, en principio, de las mismas etapas que las de una ley ordinaria, como la iniciativa, discusión y aprobación, con la salvedad de que se exige una mayoría calificada para su aprobación, consistente en el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión que se encontrasen presentes.

Una vez acordada la reforma o adición de la Constitución por el Congreso de la Unión, se requiere la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, en virtud de que con el voto de éstas se da plena eficacia al federalismo adoptado por nuestro país como forma de Estado.

Y finalmente, se requiere que el Congreso de la Unión o en su caso la Comisión Permanente realice el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaratoria de haber sido aprobadas las reformas o adiciones.

Genaro David Góngora, precisa que la Comisión Permanente carece de competencia para conocer de la iniciativa de reformas a la Constitución, toda vez que el artículo 135 constitucional no la menciona para conocer de ellas, facultándola únicamente para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o

reformas¹³¹. Por lo tanto, toda propuesta o iniciativa para reformar a la Constitución se hará necesariamente durante el periodo de sesiones ordinarias del poder legislativo federal.

B) PRINCIPIO DE INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

La inviolabilidad de la Constitución, es uno de los medios de control de la constitucionalidad, en virtud del cual, se desconoce cualquier tipo de gobierno o rebelión que contrarie los designios y el gobierno instaurado por la misma Constitución. Este principio se encuentra plasmado en el artículo 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

Artículo 136.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella misma sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Ahora bien, generalmente un medio de control de la constitucionalidad, se instaura para que prevalezca el orden constitucional, ya sea de forma preventiva o restitutoria, pero generalmente la acción preventiva o restitutoria se dirige a las autoridades titulares de los órganos del gobierno creado, pero excepcionalmente, en este caso, este medio de

¹³¹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional?* Revista Lex, 3ª época, año III, número 24, Junio, 1997. México, D.F., p. 10.

control de la constitucionalidad va dirigido tanto a los gobernantes como a los gobernados que por cualquier circunstancia irrumpen la observancia de la Constitución, claro está, que necesariamente para que opere la sanción prevista en esta hipótesis normativa del artículo 136 constitucional, es menester que se restaure el orden que prevalecía antes de la rebelión, pues de otra forma se entiende que la rebelión o revolución¹³², ha triunfado y se dará cabida a otro orden constitucional que legitimaría a dicho movimiento y consecuentemente el actuar de sus participantes.

Burdeau, define a la revolución como la sustitución de una idea de derecho por otra, en tanto que principio director de la actividad social; y que el elemento constitutivo de la revolución se encuentra en la oposición entre la idea de Derecho que sirve a los gobernantes y aquella que ha conquistado la confianza del pueblo o de una minoría muy ágil. Así, la revolución será tanto mas profunda mientras más distante sea la distancia que separa la idea vieja de Derecho de la nueva que la va a reemplazar.¹³³

Una situación que se plantea al respecto, es si el orden positivo implantado en la ley constitucional reconoce el derecho a la revolución. No se puede concebir que un ordenamiento jurídico plantee el reconocimiento a la revolución, porque sería tanto como reconocer la anarquía en contra de la cual se impone la necesidad de crear un orden normativo, que inicialmente - como se hace al crear la ley constitucional-, se propone, por la voluntad soberana, dar forma al Estado fijándose las directrices en virtud de las cuales se desenvolverá la función estatal.

¹³²“Aunque nuestro texto hable de rebelión, se refiere sin duda a revolución de lo que se puede inferir que nuestra Carta Magna, en ningún momento reconoce el derecho a la revolución” Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe., *op. cit.*, p. 67.

Aunque sociológicamente y dentro de la moral, se justifica el derecho a la revolución, pues ésta tiene origen en un movimiento ideológico mas o menos generalizado, por el que se manifiesta la inconformidad de la sociedad con un sistema político va en contra de los intereses del pueblo sublevado. Sólo en esta vertiente podemos justificar el derecho a la revolución, mas si consideramos el vínculo cercano entre los conceptos de "Constitución" y "revolución" por lo frecuente que la primera nace, brota y aflora de la segunda noción. Una revolución se plasma en un ideario que se trata de consignar en una Constitución, y la Revolución al vencer convierte su pensamiento en un sistema normativo, en una nueva idea de Derecho.¹³⁴

Pero se reitera que el derecho positivo no puede concebir el derecho a la revolución, pues la Constitución que previese el derecho a ser violada no sería en rigor una Constitución. *"El derecho a la revolución no puede ser reconocido a priori en la ley positiva, sino sólo a posteriori"*.¹³⁵

C) EL JUICIO POLÍTICO

En el ámbito del control de la constitucionalidad, el juicio de político también tiene injerencia, pues en virtud de este medio, cualquier persona mediante la interposición de su respectiva denuncia, pondrá en funcionamiento al Congreso de la Unión, cuando considere que un funcionario federal o local, de los enunciados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, en ejercicio de sus funciones, en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen

¹³³ *Idem*, p. 46.

¹³⁴ CARPIZO, Jorge. *op. cit.*, p. 33

¹³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 74

despacho, por lo que concierne a los funcionarios federales y en cuanto a los funcionarios locales, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de recursos y fondos federales.

Como podemos observar, los supuestos de procedencia de la denuncia por juicio político convergen en la violación a la Constitución y difieren en cuanto a la naturaleza de la violación según el fuero al que pertenece el funcionario público¹³⁶.

Los funcionarios federales¹³⁷ que podrían ser sometidos a juicio político serían: los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros Electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

¹³⁶ Salvo el caso de los órganos de gobierno del Distrito Federal, pues a pesar de ser naturaleza local, se enuncian en forma conjunta con las autoridades federales. Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como podemos observar no se incluye en las autoridades federales antes enunciadas, al presidente de la República, pues el juicio político es improcedente respecto a él, ya que sólo podría ser acusado durante su encargo, por traición a la Patria o por la comisión de delitos graves del orden común, (artículo 108 de la Constitución).¹³⁸

Lo anterior nos indica que el presidente de la República goza de un margen de impunidad excesivo, situación que no aconteció durante la vigencia de la Constitución de 1857, pues en ella se le podía acusar al funcionario en comento, en juicio político por violaciones expresas a la Constitución y ataques a la libertad electoral.¹³⁹

Los funcionarios locales que pueden ser sujetos a juicio político según el artículo 110 de la Constitución, son los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales. Contra éstos funcionarios, como se dijo antes, será procedente el juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de recursos y fondos federales, y en este caso la resolución que se pronuncie en dicho juicio tendrá efectos meramente declarativos, por lo que se comunicará al Congreso local, dicha resolución, para que con base en sus atribuciones resuelva o determine lo que proceda.

¹³⁷ Se hace el mismo comentario indicado en la nota que precede.

¹³⁸ VARIOS AUTORES. *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 9ª edición. México, 1997, Tomo II, p. 1120.

¹³⁹ CARDENAS, Gracia Jaime F., *"Una Constitución para la Democracia"*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, pp. 128 y 129.

El artículo 114 de nuestra Constitución Política, indica que el plazo para interponer la denuncia para la substanciación de un juicio político, comprende el tiempo que el servidor público esté en ejercicio de sus funciones y hasta un año después de que culminan.

El procedimiento a seguir, ante la denuncia presentada por cualquier ciudadano que considere que ha lugar a juicio político contra algún servidor público, es el siguiente:

a) Se presentará la denuncia a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las pruebas que el denunciante considere pertinentes.¹⁴⁰

b) Enseguida se iniciará ante la Cámara de Diputados el procedimiento respectivo en el que con audiencia del servidor inculcado, se procederá a emitir la declaración de acusación si la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en comento consideran procedente la denuncia.

c) Después, la Cámara de Diputados presentará a la de Senadores, su acusación, y ante esta última, se realizarán las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas presentadas, con audiencia del servidor inculcado.

d) Finalmente, y una vez culminada la realización de las diligencias correspondientes, el Senado erigido en órgano de sentencia, y mediante la

¹⁴⁰ Ello implica que la denuncia deberá ser presentada durante los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, pues en la Constitución, en ninguna parte se faculta a la Comisión Permanente, para intervenir en el juicio político

resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, aplicará la sanción correspondiente, de ser procedente la denuncia incoada.

Los efectos de la resolución en el juicio político, no tienen como finalidad el restablecimiento de las cosas como antes de ser cometida la violación a la Constitución, sino la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar otras funciones, cargos, empleos, de cualquier naturaleza en el servicio público¹⁴¹, aclarando que en lo que respecta a los funcionarios locales, podría darse otro supuesto, puesto que se deja al Congreso local, actuar conforme a sus atribuciones, entre las que podrían figurar sanciones de mayor o menor rigor, a las que se refiere la Constitución.

Por lo tanto, este medio de defensa de la constitucionalidad, es de los catalogados como represivos, que son aquellos que sirven para castigar a quienes han cometido una infracción grave a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, pues esta vulneración no puede quedar impune.¹⁴²

¹⁴¹ "...En los delitos oficiales, la infracción se comete precisa y exclusivamente en ejercicio del cargo, lo que trae consigo que el infractor no merezca mas ser depositario de la función de que hizo mal uso. Los delitos comunes, en cambio, no acarrear necesariamente la indignidad para el desempeño de la función; compete en todo caso al legislador consignar la indignidad como impedimento para el cargo..." Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 565.

¹⁴² MORENO, Daniel, *op. cit.*, p. 486.

D) LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y EL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL

1. PÁRRAFO SEGUNDO, VIOLACIÓN GRAVE A GARANTÍAS INDIVIDUALES

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuenta con la atribución constitucional, de averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, la cual se complementa con el juicio de amparo en su finalidad de proteger los derechos humanos, pues aún cuando el juicio de garantías no procede contra violaciones consumadas de un modo irreparable¹⁴³, la investigación sobre violación de garantías individuales opera precisamente cuando las violaciones ya no son reparables.¹⁴⁴

Esta investigación iniciará ya sea a petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, del Gobernador de algún Estado, o se tramitará de oficio, a juicio de la propia Suprema Corte, y tendrá por objeto, única y exclusivamente la averiguación sobre la existencia y realización de un hecho o hechos, que inicialmente el denunciante o la propia Corte consideren han violado en forma grave alguna garantía individual.

Al respecto Jorge Carpizo argumenta que la investigación de la Corte, sólo debe efectuarse cuando la violación ha producido un clamor y escándalos nacionales, cuando exista un verdadero malestar e inquietud

¹⁴³ Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, artículo 73, fracción IX.

¹⁴⁴ CARPIZO, Jorge, *op cit.*, p. 209.

sobre determinados acontecimientos¹⁴⁵, tal y como aconteció en el caso de “Aguas Blancas”.

El 28 de junio de 1995, cuando aproximadamente 120 individuos, integrantes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur, distribuidos en dos camiones se dirigían a la cabecera municipal de Coyuca de Benitez, Guerrero, a un mitin donde exigirían la aparición de su compañero Gilberto Romero Vázquez, quien fuera arrestado semanas antes y la entrega de enseres agrícolas y abono que les prometiera el gobierno estatal a cargo del gobernador Ruben Figueroa. En el trayecto, dicho mitin fue interceptado por 200 elementos policiacos, quienes realizaron una masacre que culminó con 17 muertos y 21 heridos, la tragedia fue filmada en uno de los sucesos que mas han lastimado e indignado la conciencia nacional e internacional.¹⁴⁶

El caso de “Aguas Blancas” fue del conocimiento de la Corte, porque a consideración del Presidente de la República hubo una violación grave de alguna garantía individual, lo que no implicaba necesariamente que la denuncia presentada fuera procedente, en tal virtud, fue necesario que la Corte, en primera instancia, prejuzgara si hubo una violación grave de algún derecho público subjetivo, para después realizar la investigación sobre la existencia y realización de los hechos tildados como violatorios y culminar con su declaración sobre la constatación de que lo referidos actos son ciertos, pues sólo está facultada para investigar y no para juzgar. Por lo que en última instancia, los resultados de la averiguación se hicieron llegar a la autoridad competente.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 209.

¹⁴⁶ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. “Poder Judicial”, *op. cit.*, p. 433.

2. PÁRRAFO TERCERO, VIOLACIÓN AL VOTO PÚBLICO.

El artículo 97, párrafo tercero de la Constitución, señala lo siguiente:

"...La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes..."

En este supuesto, la facultad constitucional conferida a la Corte, no le permite calificar la validez del resultado de una elección federal, sea de diputados, de senadores o presidente de la República, *"ni mucho menos a hacer de esa calificación sobre las bases de tal generalidad, que los presupuestos tendrían que ser necesariamente vagos y, en consecuencia, engendrarían conclusiones sencillamente arbitrarias"*.¹⁴⁷

La Corte, en términos de la disposición constitucional en comento, se limitará a realizar su averiguación, en lo concerniente a la legalidad de las elecciones de alguno los Poderes de la Unión, entendiendo a la Unión, como la Federación, y esos poderes u órganos de gobierno propiamente dichos, como los designados por elección popular, sean, el Ejecutivo, el Legislativo, Federales. *"Por lo tanto se deduce que no podrá investigar la legalidad de algún distrito electoral, entidad federativa o circunscripción plurinominal, ya que estaríamos ante una duplicidad de funciones con los órganos del Instituto Federal Electoral"*.¹⁴⁸

¹⁴⁷ *Idem*, p 436.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

La decisión de iniciar dicha averiguación, únicamente le es dable a la Suprema Corte de Justicia, cuando ésta considere que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el procedimiento de elección de los órganos de gobierno antes anotados; sin precisarse en la Constitución, la votación necesaria para considerar como aprobada dicha decisión.

El ejercicio de esta facultad en la práctica, ha sido totalmente nulo, en razón de que la Corte se ha negado sistemáticamente a ejercerla de *motu proprio*, lo que conlleva a sostener que dicho precepto ha quedado prácticamente esterilizado, además de que *“si la Corte interviniera en la Política Electoral con intención de sanearla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla. Con su intervención como decía Guizot, la política no tiene nada que ganar, pero la justicia si tiene mucho que perder”*.¹⁴⁹

E) COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Otro de los instrumentos de control de la constitucionalidad, es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene su origen en la figura escandinava del *Ombudsman*, palabra sueca que significa “el representante”, institución que se instauró en los países escandinavos para la fiscalización de los actos de las autoridades administrativas y para tutelar los derechos e intereses legítimos de los administrados.¹⁵⁰

Podemos conceptualizar al *Ombudsman*, “como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por

¹⁴⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 555.

¹⁵⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 311.

*el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, posee la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados realizada por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto y con motivo de esa investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen mas adecuadas para subsanar las citadas violaciones”.*¹⁵¹

En nuestro orden jurídico, dicha figura fue incorporada mediante acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990, por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la que funcionó inicialmente como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y en virtud del éxito de dicha institución, por reforma constitucional publicada el 28 de enero de 1992, se adicionó al artículo 102 constitucional el actual inciso B, en el que se contempla La Comisión Nacional de Derechos Humanos, y finalmente el 29 de junio se publica la Ley reglamentaria de dicho artículo constitucional, denominada Ley Nacional de Derechos Humanos, la cual en su artículo 2º , determina a la Comisión, como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano.¹⁵²

Actualmente después de la reforma del 13 de septiembre de 1999, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo autónomo

¹⁵¹ *Idem*, p. 311..

¹⁵² VARIOS AUTORES. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada”, *op. cit.*, p. 1027.

del Estado mexicano, es decir, que autodetermina sus gestiones y su presupuesto, pues cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios.¹⁵³

Se crea un organismo en el que se establecen medios preventivos, sencillos, rápidos y sin formalidades, para la solución de los conflictos derivados de la afectación de los derechos de los gobernados, que auxilia a los órganos jurisdiccionales sin substituirlos.

La Comisión, entonces, fungirá como medio de control de la constitucionalidad, en forma preventiva o de reparación, y como magistratura de opinión, influencia o persuasión, sin que sus resoluciones impliquen sanción alguna para la autoridad que infrinja la ley constitucional, aunque su competencia se extiende de manera amplia a todo el orden jurídico y no sólo al constitucional.

Los actos materia de la reclamación o queja interpuesta por el ciudadano que se considera afectado, serán actos de naturaleza administrativa, sin que éstos actos provengan de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Jaime Cárdenas Gracia, propone que el rango de protección de los derechos humanos que atiende la Comisión, se debería extender a la de los derechos humanos que los tratados internacionales reconocen y garantizan, en razón de que México debe asumir con todas las

¹⁵³ CARRANCO ZÚÑIGA, Jocl. "*Poder Judicial*", *op. cit.*, p. 449.

consecuencias la tesis de la preeminencia del derecho internacional sobre el derecho interno, principalmente en materia de derechos humanos.¹⁵⁴

F) ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN AL RESPECTO

La Constitución hace mención de distintas comisiones parlamentarias de diversa naturaleza, como lo son:

1. Las de comunicación entre una y otra cámara (fracción II, artículo 77 constitucional);

2. Las de continuidad y vigilancia de los trabajos parlamentarios, como la Comisión Permanente que funciona durante los recesos del Congreso de la Unión (artículo 78 constitucional);

3. Las de investigación sobre el desenvolvimiento de la Administración Pública Federal Paraestatal (artículo 93, en relación con el 90 de la Constitución);

4. La Comisión de Vigilancia que supervisa el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la cámara de diputados, y que fiscaliza la gestión financiera de la Administración Pública Federal (fracción II, del artículo 74 constitucional) y;

5. Las demás comisiones de las cámaras, ya sean creadas por ley, el reglamento o por acuerdo del pleno (fracción III, del artículo 79 de la Constitución), entre las que podemos mencionar a la llamada de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, de cada cámara;¹⁵⁵

¹⁵⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *op. cit.*, p. 263.

¹⁵⁵ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía "El Congreso de la Unión. Integración y regulación", Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, pp. 170 y 171.

Las llamadas comisiones ordinarias de estudios legislativos y puntos constitucionales son las encargadas de auxiliar ya sea a la cámara de senadores o de diputados, mediante la emisión de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, en la determinación: de los órganos y procedimientos que se observarán en la aplicación de la ley es cuestión, su obligatoriedad, sanciones individuos vinculados y si esa ley se contrapone o no con otras normas ordinarias, tratados internacionales o con la misma la *Constitución*.

La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios, el primero de proporcionalidad o dependiendo del número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria, el segundo de pluralidad "cuidando (de que) se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios" (artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso General) y, el tercero, de oportunidad política; por ejemplo, la mayoría "concede" a la oposición la preeminencia en comisiones que legitimarán las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria.¹⁵⁶

Aunque cada cámara creará por resolución del Pleno su comisión de puntos constitucionales, ello no implica impedimento alguno a que se puedan fusionar en una para realizar de manera óptima el análisis de constitucionalidad de la ley, por ser este punto de interés común, según se desprende del contenido del artículo 88 de la Ley Orgánica del Congreso General.

Así tenemos, que por las razones ya apuntadas, la ley tiene la presunción de ser acorde a la Constitución, máxime si el acto legislativo

implica una de las máximas expresiones de la voluntad popular, la cual supuestamente se refleja en todas y cada una de las actuaciones del órgano legislativo. Por lo tanto es loable el hecho de que en toda discusión verificada en el Congreso, intervengan las comisiones de puntos constitucionales para que éstas por ser grupos parlamentarios especializados, emitan un dictamen que de certeza al acto legislativo, en cuanto a que éste no vulnere alguna disposición constitucional.

Finalmente tenemos como atribución del Congreso de la Unión, en materia de la defensa de la constitucionalidad, al juicio político regulado en los artículos 109, 110 y 111 de la Constitución, a través del cual se fincará responsabilidad a los funcionarios públicos descritos en el artículo 110, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como por actos u omisiones que afecten la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, -tal y como ya se precisó en el tema respectivo-.

G) INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL

Podemos determinar una mínima intervención del Ejecutivo Federal, en lo concerniente a que éste realice una función específica de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades administrativas,

¹⁵⁶ *Idem*, p. 170.

legislativas o judiciales, que conforme a las facultades conferidas expresamente al mismo, puedan ser sometidos a su consideración.

Tenemos por una faceta que podría implicar una función de control de la constitucionalidad, el hecho de que el Presidente de la República en su intervención en la formación de leyes, según el artículo 72 constitucional, podrá hacer observaciones a las mismas, inclusive en esa fase puede plantear el problema de constitucionalidad de esa ley. En el capítulo quinto profundizaremos el estudio de esta cuestión en lo concerniente a las reformas constitucionales, por el momento nos limitamos a plantear la posibilidad de que exista esta facultad, en lo concerniente a las normas ordinarias.

Dicha observación, también llamada derecho de veto, no es de carácter vinculatorio para el Congreso, pues éste puede atender o no a la sugerencia del Presidente de la República, sin que tenga algún tipo de repercusión legal el no hacerlo. Así sucedió en 1935 respecto al proyecto de ley de jubilaciones a los funcionarios y empleados del poder legislativo.¹⁵⁷

El Ejecutivo Federal podría en forma indirecta ejercer un control de la constitucionalidad, procurando se respete el principio de legalidad, al proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, tal y como está ordenado en la fracción I, del artículo 89 constitucional; así como al dirigir la política exterior se respeten los principios de autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación

internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (artículo 89, fracción X de la Constitución), por ser estos postulados de preeminencia para la Nación en sus relaciones con los Estados de la comunidad internacional.

I. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN

La jurisdicción constitucional, comprende los instrumentos de garantía o de justicia constitucional que se confieren a organismos judiciales, y en este sentido Héctor Fix Zamudio distingue a la jurisdicción constitucional de la libertad, de la jurisdicción constitucional orgánica, definiendo a la primera, como el conjunto de instrumentos jurídicos y predominantemente procesales, dirigidos a la tutela de las normas constitucionales que consagran los derechos fundamentales de la persona humana en sus dimensiones individual y social; y el segundo tipo de jurisdicción, la constitucional orgánica, es la que está integrada por aquellos instrumentos establecidos para resolver¹⁵⁸ los conflictos o controversias órganos del poder, calificados por Carl Schmitt de "litigios constitucionales", puesto que se refieren al alcance de las distribuciones y competencias que la carta fundamental señala para dichos órganos.

¹⁵⁷ CARPIZO, Jorge, *op.cit.*, p. 341.

¹⁵⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, *op.cit.*, p. 292.

A) POR LA UNIDAD DE LA JURISDICCIÓN

Los órganos que integran el sistema judicial federal mexicano según se desprende de la Constitución, son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

Dichos órganos jurisdiccionales intervienen por vía de acción y mediante los procedimientos previstos en la ley, a fin de que los actos de autoridad que vulneren alguna norma constitucional dejen de surtir efectos y se repare el agravio causado, a través de la resolución que el órgano pronuncie, resolución que tendrá efectos individuales o generales, dependiendo de la acción ejercida por el agraviado.

Siempre será necesario que haya en todo régimen constitucional un medio para protegerlo de cualquier transgresión, ya provenga ésta de un mal entendimiento de los preceptos o ya del propósito deliberado de quebrantarlos.¹⁵⁹

Respecto a la conveniencia de que el poder judicial sea el encargado de restaurar el orden constitucional vulnerado con el actuar de la autoridad, declarando si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo con la ley suprema; ésta es justificable, atendiendo a que dentro del esquema constitucional, y a comparación de los dos restantes poderes (legislativo y ejecutivo), sus funcionarios cuentan con los conocimientos técnicos legales, para determinar con mayor exactitud y fuera de cualquier compenetración

política, si han sido o no vulneradas las normas fundamentales, con el actuar o abstención del funcionario público.

Alexis de Toqueville, señala la conveniencia de que el poder judicial sea quien intervenga en el proceso de la regularidad constitucional, pues el actuar de éste se encamina esencialmente a escoger entre las disposiciones aplicables aquellas que lo atan mas estrechamente, y siendo la norma constitucional la que está sobre los legisladores y la que deberán obedecer los tribunales en forma preferente a todas las leyes, éste en forma natural, está dirigiendo su actuar a la preservación de dicho orden constitucional, lo cual es el derecho natural del magistrado.¹⁶⁰

III. TAREA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Poder Judicial de la Federación asume por vez primera, en nuestro país, la tarea importante de la defensa de la Constitución, en razón de la creación y adopción del juicio de amparo, lo cual fue consecuencia de que otros órganos en dicha labor no cumplieron su cometido, tal y como se puede deducir de la génesis y evolución de los medios de control de la constitucionalidad, pues los controles políticos instaurados se prestaban a una mayor manipulación de los grupos que detentaban el poder, perdiéndose la imparcialidad y por lo tanto la objetividad de las decisiones.

El poder judicial, por su parte, ha procurado evolucionar, deslindándose de la línea política, enfocándose a la tarea de la solución de

¹⁵⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p.491.

¹⁶⁰ TOQUEVILLE, Alexis de, *op. cit.*, p. 108.

controversias, de manera imparcial, logrando en la mayoría de los casos que las determinaciones tomadas, vayan secundadas de un conocimiento teórico y práctico, basadas en la especialización en la materia jurídica y experiencia de los jueces, lográndose con ello su objetivo principal: la impartición de justicia.

El rubro de la justicia constitucional, no le es ajeno al juzgador, pues en todo caso procurará el respeto a la norma suprema, y de ser atentatorio un acto de autoridad contra esa norma, restablecerá el orden constitucional infringido, en razón de que por mandato de la Carta Magna, ha asumido la categoría de vigilante y supremo intérprete de la misma.

Lo anterior resulta así, y la importancia de la labor del Poder Judicial Federal, ha sido tan trascendente, que los mexicanos e inclusive los extranjeros, han recurrido a la tutela de poder judicial en la defensa de sus derechos esenciales, vulnerados por el actuar arbitrario de la autoridad, teniendo resultados favorables.

Esta actividad de la judicatura, aún no culmina, pues es importante tomar en cuenta que como toda labor humana, es perfectible y cambiante, pues es cada vez mas el número de individuos que acuden al juez en la defensa de sus derechos y mayores las necesidades de justicia, que en un entorno social complejo, se deben satisfacer.

A) JUICIOS ORDINARIOS FEDERALES

Antes de entrar de lleno al tema, es necesario aclarar, que aunque los juicios ordinarios federales, no constituyen propiamente, un medio de control

de la constitucionalidad, en ellos interviene el Poder Judicial Federal, quien velará por el respeto de las garantías de legalidad, debido proceso legal y exacta aplicación de ley, entre otras, es decir en forma indirecta y de manera preventiva y espontánea, procura la constitucionalidad de sus propios actos.

También habría que cuestionarnos la polémica que en nuestro país se entabla en torno al tema del control difuso de la constitucionalidad, al suscitarse el evento de que un juez federal deje de aplicar una norma que considere inconstitucional.

En ese sentido, y haciendo una correcta interpretación de lo preceptuado en el artículo 133 constitucional, a un juez federal (que es la autoridad competente para conocer de los juicios ordinarios federales), no le es dable realizar este tipo de control, pues nuestra Constitución sólo concede esta supuesta facultad de desaplicar una ley inconstitucional a los jueces locales, cuando se refiere a “... **Los jueces de cada Estado, se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados...**”. Inclusive las normas a desaplicarse y a las que se refiere el precepto constitucional en cita, son de carácter local, y no las federales o tratados internacionales, como en el caso de las normas que regulan y se analizan en los juicios ordinarios federales, mismas que inclusive, se encuentran en el rango superior del orden normativo, como se desprende del mismo artículo 133 constitucional.

Claro está, -y al efecto reiteramos lo comentado en el capítulo primero, en lo que respecta a los medio de control de las leyes- , que el control difuso de la constitucionalidad no es observado en nuestro país,

pues el Poder Judicial de la Federación se ha constituido en el único órgano facultado para interpretar la Constitución.

Los juicios ordinarios federales se encuentran previstos en el artículo 104, fracciones I, II, III, V y VI, mismas que a continuación se transcriben:

"...Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

II.- De todas las controversias que versen sobre el derecho marítimo;

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno mas vecinos de otro, y

VI.- De los casos concernientes a los miembros del cuerpo diplomático y consular..."

Tenemos pues, que los juicios ordinarios federales substanciados ante la autoridad judicial federal, versan sobre aquellas controversias en las que se dilucidan situaciones sobre la aplicación u observancia de una ley federal o tratado internacional, o en los que una o ambas partes que intervienen en el litigio es funcionario público en ejercicio de sus funciones o una persona moral de derecho público, y en los cuales no se hace pronunciamiento alguno en materia electoral ni sobre la constitucionalidad de actos de la autoridad.

B) MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

1. EL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo surge como un medio restaurador del orden constitucional, ante la necesidad de tener una verdadera garantía de que los derechos humanos incorporados en la Ley Suprema fuesen respetados por la autoridad, ya que su simple enunciación en el texto constitucional fue insuficiente para lograr este objetivo.

Es el instrumento de control de la constitucionalidad, destinado a la protección de los derechos públicos subjetivos de los gobernados denominados garantías individuales, contra los actos de la autoridad, a través de un procedimiento judicial ante la autoridad federal incoado a instancia del aquél, en el que se determinará si existió o no la transgresión de esos derechos o de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, pues de haberse verificado, se restituirá al agraviado en el goce de la garantía individual violada.

Ignacio Burgoa Orihuela, define al juicio de amparo como un medio de preservación de las garantías del gobernado y, en general, de todo el orden jurídico mexicano a través de la legalidad, es con independencia de las circunstancias históricas que le dieron nacimiento, la consecuencia política y social inevitable, en el terreno deontológico, del *desideratum* de proteger la personalidad humana y el régimen normativo del país.¹⁶¹

¹⁶¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 34.

Joel Carranco Zúñiga lo conceptualiza *“...como el medio de control que tienen las personas en contra de los actos de autoridad que violen las garantías individuales consagradas en la Constitución, por vía de acción, que tiene como propósito restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o bien volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación...”*¹⁶²

Las partes en el juicio de amparo¹⁶³ son:

1. El quejoso, o persona que ha resentido la vulneración a sus derechos públicos subjetivos con el actuar de la autoridad;
2. La autoridad responsable, que es el funcionario, que en ejercicio de sus funciones, presuntamente ha cometido un agravio en contra del quejoso, al violar sus garantías individuales;
3. El tercero perjudicado, que generalmente es el individuo al que le depara beneficio el actuar de la autoridad responsable, es decir aquél que tiene interés en que subsista el acto que se señaló por el quejoso como violatorio de sus garantías, razón por la cual lo correcto sería denominarlo tercero beneficiado, porque al iniciarse el juicio se encuentra en la situación antes apuntada.
4. El ministerio público, que más que ser una parte cuya intervención pudiese alterar substancialmente el curso de la litis constitucional, se convierte en un mero vigilante de que los intereses de la sociedad no se vean afectados, y por lo tanto procurará que se acaten las disposiciones constitucionales, *“es la parte equilibradora de las pretensiones de las demás”*¹⁶⁴

¹⁶² CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *“Poder Judicial”*, op. cit., p. 305.

¹⁶³ Ley de Amparo, artículo 5°.

¹⁶⁴ BÚRGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit., p. 349.

Las autoridades competentes para conocer del juicio de amparo son la mayoría de las que integran al Poder Judicial de la Federación y enunciadas en el artículo 94 constitucional a saber: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distritos, salvo los casos excepcionales en los que por la naturaleza de la violación constitucional deban conocer inicialmente del amparo la autoridad judicial local más cercana para el quejoso.

Existen dos tipos de amparos, el indirecto o binstancial y el directo o uninstancial, clasificación que atiende a los siguientes criterios: es indirecto el amparo porque simplemente la interposición y substanciación del mismo se sigue ante una autoridad distinta de la que el quejoso señaló como responsable; en cambio es directo porque la interposición de la demanda, se realiza ante la misma autoridad aunque con posterioridad la remitirá a los Tribunales Colegiados de Circuito para su tramitación y resolución. El amparo indirecto es binstancial, porque en su substanciación se contemplan dos instancias, o pueden intervenir dos autoridades de distinta jerarquía dentro del Poder Judicial Federal; en la primera, se admitirá y se agotará la etapa de instrucción del juicio hasta llegar al pronunciamiento de la sentencia definitiva, la cual, dependiendo de la naturaleza del acto reclamado, podrá ser recurrida ante el superior jerárquico de la autoridad resolutora, por lo general el amparo indirecto es substanciado en su totalidad por los denominados Jueces de Distrito y en los casos aislados por los Tribunales Unitarios de Circuito, así como las autoridades judiciales locales en los casos de excepción que prevé la Ley de Amparo¹⁶⁵; y el amparo directo es uninstancial, porque contrario a lo que pasa con el

indirecto, no existe la etapa de la instrucción, por lo que se asemeja más a un recurso, como el de casación¹⁶⁶, y la sentencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, generalmente no es recurrible.¹⁶⁷

El amparo indirecto según lo previsto en el artículo 114 de la Ley de Amparo, es procedente contra normas de carácter general que causen perjuicio al quejoso; actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido éste; contra actos dentro de juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación; contra actos dentro del juicio o fuera de éste, que afecten a personas extrañas a él; contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados en los casos a los que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (amparo soberanía)¹⁶⁸; y contra las resoluciones del Ministerio Público sobre el desistimiento o el no ejercicio de la acción penal.

En lo que respecta al amparo directo, éste puede interponerse en contra de aquellas sentencias definitivas o laudos que resuelven el juicio en lo principal, así como contra las resoluciones que sin resolver el juicio en lo principal, lo dan por concluido; siendo requisito indispensable, que todo este tipo de resoluciones enunciadas no sean recurribles, es decir, que las leyes

¹⁶⁵ Ley de Amparo, artículos 37, 38, 39 y 40.

¹⁶⁶ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, "Poder Judicial", *op. cit.*, p. 318.

¹⁶⁷ Salvo el caso en que se propongan en la demanda y se resuelvan en la sentencias cuestiones de inconstitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución (artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo).

¹⁶⁸ *Idem*, p. 317

ordinarias no concedan respecto a ellas, ningún recurso o habiéndolo, se hubiese renunciado a él.¹⁶⁹

Los principios que rigen al juicio de amparo son los siguientes: de instancia de parte agraviada, de prosecución judicial, de definitividad, de estricto derecho y de relatividad de las sentencias, sobre los cuales ahondaremos en el capítulo cuarto.

2. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Este instrumento de tutela de la Constitución, fue incorporado a nuestro ordenamiento constitucional, mediante la reforma constitucional (fracción II al artículo 105 constitucional), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, como una novedad, en cuanto a que se trata de una acción directa de tipo abstracto, es decir, aquellas en que no se requiere demostrar un interés jurídico específico, sino que existen en interés de la defensa de la constitucionalidad; y por la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de leyes con efectos generales.¹⁷⁰

La acción de inconstitucionalidad viene a complementar el sistema de protección de la Constitución, pues se instaura un mecanismo que se pondrá en funcionamiento una vez que una proporción de los grupos parlamentarios federales o de las entidades federativas, los partidos políticos, y el procurador general de la República, presente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una demanda en la que se plantee la

¹⁶⁹ Ley de Amparo, artículos 44 y 46.

¹⁷⁰ FIX FIERRO, Héctor, *et. al.*, "Cuadernos constitucionales México-Centroamérica", *op.cit.*, número 19, p. 52.

inconstitucionalidad de una ley o tratado, según sea el caso, y una vez substanciado el procedimiento ante el máximo tribunal, de ser procedente la pretensión, se declare la invalidez de la norma general o tratado internacional, con efectos generales.

Se encuentra regulada la acción de inconstitucionalidad, en la fracción II, del artículo 105 constitucional, de la forma siguiente:

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

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

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

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

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

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito

Federal¹⁷¹, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la validez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos...

La iniciativa de Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional fue elaborada por el Presidente de la República y dirigida al Congreso de la Unión para su aprobación, en el proceso de formación de esta ley se precisó que con la acción de inconstitucionalidad se garantizará plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, sin atender a intereses particulares como acontece con el juicio de amparo, satisfaciendo las carencias de este último en materia de efectos de la sentencia cuando se impugna la inconstitucionalidad de leyes; que se establece una nueva manera de resolver los conflictos de competencia entre poderes, entidades y otros órganos de autoridad pública; se erige la Suprema Corte de Justicia en arbitadora de las controversias políticas de

¹⁷¹ Falta actualizar el contenido de este artículo, pues actualmente se le denomina Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 122 constitucional).

las partes que componen nuestro sistema federal y su división de poderes y; se consigue el resguardo de las normas orgánicas de la Constitución.¹⁷²

3. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Las controversias constitucionales se centran principalmente en la solución de problemas de invasión de las esferas competenciales de los poderes ejecutivo y legislativo de la Federación, de la misma Federación considerada como un todo orgánico; de las entidades federativas, sus respectivos poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de sus municipios y diversos órganos de gobierno en el caso del distrito federal, pudiendo platearse en algunos casos sobre la constitucionalidad de los actos o de las disposiciones de carácter general, a excepción de las cuestiones sobre materia electoral.¹⁷³

Estas controversias, se pueden presentar entre los poderes ejecutivo y legislativo de la Federación, entre la Federación y alguna entidad federativa o municipio; entre dos poderes de la misma entidad; entre dos entidades federativas; entre una entidad federativa y un municipio de esa misma entidad o de otra; y entre dos municipios de una misma entidad o de distintas entidades, tal y como puede advertirse de la fracción I, del artículo 105, constitucional, que reza:

¹⁷² CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, "Poder Judicial", *op. cit.*, pp. 333-335.

¹⁷³ La suprema Corte define en la tesis P. CXXVI/95, el significado de la materia electoral, como aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de los órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, parte II, marzo de 1996.

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

l.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un Estado y otro;*
- e) Un Estado y el Distrito Federal;*
- f) El Distrito Federal y un municipio;*
- g) Dos municipios de diversos Estados;*
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de

Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia...

Se encuentran excluidas las controversias relativas al territorio de carácter "amistoso", cuya competencia es del Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción IV, constitucional. Otra excepción es la declaración de la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado, que son competencia del Senado, de conformidad con el artículo 76, fracciones V y VI constitucional, respectivamente.¹⁷⁴

El artículo 105 constitucional tiene como primer antecedente el numeral 137, fracción I, sancionado por el Congreso General Constituyente de 1824 de la manera que sigue: "*Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la federación...*", no obstante, este precepto de igual forma como el sistema jurídico nacional, ha sido cambiante por el transcurso del tiempo, así pues en un largo andar por el segundo proyecto de Constitución nacional, fechado el 2 de noviembre de 1842, en su artículo 94, fracción IV; por el artículo 118, fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana sancionado por el Supremo Gobierno Provisional el 22 de junio de 1843; por el precepto 98, fracción I, del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856; por el numeral 100 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856

¹⁷⁴ HUERTA OCHOA, Carla. *op. cit.*, p. 170.

y posteriormente por el precepto 98 de la Constitución de 1857, acercándose finalmente a nuestro actual Pacto Federal en el mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, de 1º de diciembre de 1916, el cual fue presentado en su artículo 104; el artículo 105 fue aprobado con dicho numeral en la quincuagésima sexta sesión ordinaria, celebrada el 22 de enero de 1917, por una unanimidad de 143 votos, artículo que desde esta última fecha se ha reformado sólo en cuatro ocasiones: 19 de octubre de 1967, 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996.¹⁷⁵

Prácticamente han sido escasas las demandas de controversias constitucionales, en razón de que el predominio en el poder de un solo partido –hasta antes de las elecciones del 2000- hacía posible que se resolvieran los conflictos mediante el empleo de mecanismos políticos, por lo que se tiene la expectativa de que debido a la pluralidad que existe en los órganos gubernamentales, en un futuro inmediato se incrementen las demandas de esta índole.

4. LOS JUICIOS CONSTITUCIONALES ELECTORALES

El dogma que ha prevalecido en el sistema jurídico mexicano, respecto a la no-injerencia del poder judicial en los asuntos de índole política, fue quebrantado después de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, pues los sucesos verificados en el país en las elecciones federales de los años de 1988 y 1994 crearon un desconfianza social notoria

¹⁷⁵ *Idem*, pp. 319 y 320.

en los procedimientos electorales, cuyas consecuencias se reflejaron en la exigencia de la creación de medios de impugnación a través de los cuales un órgano técnico e imparcial, como el poder judicial, decidiera en forma definitiva e inatacable, si un acto de la autoridad electoral federal o estatal, se encontraba acorde a lo preceptuado en primer término, por la Constitución Federal y en segundo término por lo establecido en la legislación electoral.

Elo implicó el rompimiento del esquema preestablecido y el rompimiento con el pasado para que sobre toda tradición jurídica, se implantara en el ámbito político una serie de mecanismos jurisdiccionales que efectivamente garantizarán el respeto a las disposiciones constitucionales de carácter político-electoral, como los derechos del ciudadano de votar y ser votado, y a la asociación.

Así tenemos que se comenzó a gestar este cambio, en la reforma de 1996, en la que se eliminó la parte establecida en el artículo 105, fracción II, que determinaba como improcedente la acción de inconstitucionalidad en que se planteara la controversia de normas de carácter general en materia electoral, con la Constitución.

Se crea un nuevo órgano denominado Tribunal Electoral, el cual es incorporado al Poder Judicial Federal, al que se le coloca en el rango de máxima autoridad en la materia, salvo el caso en que se plantee una acción de inconstitucionalidad en que se impugne alguna norma electoral de carácter general, pues en este caso, lo será la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el artículo 41, fracción IV de la Constitución General de la República, se describe la teleología de la reforma, disposición que al tenor literal dice:

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

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de ésta.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado...

En lo que respecta al artículo 99 constitucional, éste enumera algunos de los actos impugnables en materia electoral, mismos que a continuación se indican:

...Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos:

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes...

Como puede advertirse de la lectura del artículo 99 constitucional, se establecen medios de impugnación constitucionales y legales, para

garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad a que se refiere el diverso artículo 49 constitucional, en su fracción IV.

Existen otros tipos de resoluciones impugnables en la materia electoral y son a las que se refiere el citado artículo 99, en su fracción IX, cuando nos expresa “... *las demás que señale la ley...*”, y para tal efecto habrá que remitirnos a dos ordenamientos: la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al enunciar las facultades del Tribunal Electoral, en su artículo 186, fracción III, inciso a), se reproduce la atribución conferida al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable sobre las controversias que se susciten por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintas a la impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República, que violen normas constitucionales o legales, señala expresamente en el artículo 189, fracción I, inciso e) como competencia de la Sala Superior los juicios de revisión constitucional electoral respecto de los órganos constitucionales de las entidades federativas, son que lo haga sobre los demás juicios constitucionales en la materia contra la autoridad electoral federal.

Por su parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé los distintos juicios constitucionales electorales,

los cuales son: a) El juicio de inconstitucionalidad; b) El recurso de reconsideración y; c) El juicio de revisión constitucional electoral.¹⁷⁶

IV. IMPACTO EN EL ESQUEMA TRADICIONAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Inicialmente cabe hacer una breve referencia a lo que se refiere la concepción tradicional de la teoría de división de poderes y las diferentes interpretaciones de que ha sido objeto, tratando de adecuarla a cada sistema jurídico en que se ha tratado de adoptar.

Aristóteles consideraba que en todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente o que conviene a todo régimen... De estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas; y el tercer elemento es el poder judicial.¹⁷⁷

Existe un solo poder que radica originariamente en el pueblo, quien se da a sí mismo una Constitución para determinar la forma del Estado y funcionamiento de los órganos constituidos, a los que delegará el poder de gobernar, al cual para evitar el abuso en su ejercicio, al concentrarse en una misma entidad gubernamental, se le distribuirá en tres principales ámbitos de competencia en atención a la especialización del cada órgano.

¹⁷⁶ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. "Poder Judicial", *op. cit.*, pp. 370 y 371.

¹⁷⁷ CUEVA, Mario de la, *op. cit.*, p. 177.

Así tenemos que las principales funciones consideradas por Montesquieu en su teoría clásica de la división de poderes, son la ejecutiva, que es la encaminada a la aplicación de las normas en congruencia con el sistema político implementado en la Carta Magna; la legislativa o de creación de normas de carácter general, impersonal y abstracto, las cuales serán expedidas por un grupo parlamentario en el que se representarán los legítimos intereses de la población, y por ser este grupo plural, procurará reflejar en esas normas la voluntad general en pro de los intereses de la sociedad, que es dinámica y por lo tanto cambiante; y por último tenemos a la función judicial o jurisdiccional, encomendada a la judicatura, que es el órgano técnico en el derecho, encargada de dirimir los conflictos en la aplicación de la ley, y para tal caso emitirá resoluciones individualizadas, cuyo cumplimiento constreñirá jurídicamente a las partes en controversia.

Se creó un sistema de pesos y contrapesos para evitar el ejercicio abusivo del poder, pero tal, en la concepción moderna, dada la complejidad de la sociedad actual, no debe admitir una escisión tajante entre las actividades ejecutiva, legislativa y judicial, sino también implica la coordinación entre ellas, para facilitarse recíprocamente sus tareas, además de vigilarse mutuamente a fin de que impere la constitucionalidad y legalidad de sus actos.

Lo que estrictamente acontece es que la teoría de Montesquieu, en torno a la cual se ha desenvuelto la polémica, ha sido interpretada de diversas formas. Algunos como Jellinek y Carré de Malberg, consideran que es inaceptable desde el punto de vista político dividir al poder, pues constituye un principio restrictivo y creador de impedimentos, que disminuye la potestad de acción del Estado. León Duguit, por su parte afirma que es

imposible que cada órgano del Estado realice sus funciones propias aislado de los demás, pues el ejecutivo entraña las funciones del legislativo-veto, iniciativas de ley, y las autoridades administrativas en ocasiones realizan labores jurisdiccionales.¹⁷⁸

Otros en pro de la aplicabilidad de la llamada teoría de división de poderes, como Esmein, Michoud y Aucoc, pues los ataques a ella son consecuencias exageradas que a veces se dedujeron de la misma.¹⁷⁹

Una vez dilucidada la polémica que existe en torno a la teoría de división de poderes queda establecer si la instauración de mecanismos jurisdiccionales, lógicamente a cargo del Poder Judicial Federal entraña un rompimiento en el esquema tradicional de la división de poderes, a lo que inicialmente nos pronunciamos por la postura de que dicha teoría no propone una división tajante de las tres funciones antes precisadas, pues ello es una interpretación exagerada de la teoría.

Ahora bien, no obstante lo antes precisado, las funciones deben conservar su debida separación para no confundirse unas con otras, procurando no invadir sus respectivos ámbitos de competencia establecidos en la ley para mantener el equilibrio.

De éstos tres órganos, ejecutivo, legislativo y judicial ¿A quién encomendar la tarea de la defensa a la Constitución? En este tópico existen diversas corrientes, entre las que encontramos a los que confían la guarda de la Constitución a un órgano político de entre los poderes existentes, o

¹⁷⁸ CARRANCO ZÚÑIGA, Jocl. "Poder Judicial", *op. cit.*, pp. 28 y 29.

¹⁷⁹ *Idem*, p. 29.

confiar a uno nuevo especialmente para dicha labor. Ejemplo de órgano ya existente es el que proponía Schmitt dentro de la Constitución de Weimar y que consistía en considerar como protector nato de la Constitución al Presidente del Reich, quien por estar colocado por encima del juego de los partidos, representaba el poder neutral e independiente, capaz de mantener la integridad de la Constitución; esta solución sólo puede proponerse en un régimen parlamentario, donde el jefe del gobierno se conserva al margen de la actividad política. Ejemplo de órgano político creado *ad hoc* para proteger la constitucionalidad, es el Supremo Poder Conservador, instituido por la segunda ley constitucional de nuestra Constitución centralista de 1836, a imitación del Senado Conservador, que bajo la doble influencia de las ideas de Sieyes y de Bonaparte, apareció en la Constitución francesa del año VII (artículo 21).¹⁸⁰

Otro sector, propone que la tarea del control de la constitucionalidad debe conferirse al poder judicial, el cual como dijo Alexis de Toqueville en forma natural procurará preservar el orden constitucional, pues es su función normal, resolver sobre las normas a aplicar al caso concreto, escogiendo entre estas las de mayor preeminencia, como las constitucionales.¹⁸¹

Felipe Tena, por su parte sostiene que el control de la constitucionalidad adquiere indiscutiblemente alcances políticos, porque tiene por objeto interpretar la ley reguladora de equilibrios políticos, por lo que de esta circunstancia nace el peligro de que la justicia se contamine de política. Pero sería peor trasladar la inspección de la constitucionalidad a otro órgano como el ejecutivo o el legislativo, porque resultaría una situación

¹⁸⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op.cit.*, pp. 492 y 493.

¹⁸¹ TOQUEVILLE, Alexis de, *op. cit.*, p. 108.

todavía mas inconveniente, la de romper definitivamente el equilibrio entre esos dos poderes. Tampoco es admisible la creación de un órgano ex profeso para conocer de cuestiones constitucionales sin forma de juicio, podrían darse situaciones de abuso o de choques entre los poderes, en virtud de que el órgano revisor podría derogar las leyes en funciones de legislador. Por lo que propone este tratadista, es que continúe el poder judicial como titular de la defensa constitucional, pero deslindándolo lo más posible de las cuestiones políticas.¹⁸²

Se considera que a pesar de que la instauración del sistema de distribución de competencias es viable para la correcta gobernabilidad del país, sobre ella prevalece el preservar el respeto a la Constitución, y el simple hecho de que en esta labor las resoluciones que emita el poder judicial constriñan a los restantes poderes a su cumplimiento, no obedece mas que a la obligación de los mismos "*de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*"¹⁸³, y no a un simple capricho del poder judicial.

Entonces, tenemos que es posible que se desarrolle un sistema de control de los actos de los órganos gubernamentales, en cuanto a que deben ceñirse a los designios del pueblo reflejados en la Ley Suprema, para así evitar el rompimiento del esquema político determinado para la estructura Estatal, por lo que nos pronunciamos por la tendencia moderna de que el poder judicial sea el encargado de realizar esta tarea, en razón de ser un órgano docto en la materia jurídica y sobre todo en lo que respecta a la constitucionalidad y; por ser el más alejado de las cuestiones políticas, las cuales irrumpen en muchos casos, sobre la imparcialidad que se debe

¹⁸² TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 508 y 509.

¹⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 128.

observar al resolver situaciones de interés general, como lo es la constitucionalidad.

La idea del fortalecimiento del poder judicial no está concebida a efecto de otorgarle una fuerza superior a la que detentan los otros poderes. Medidas de esta naturaleza llevarían en un momento dado a establecer una “judiciocracia”, con peligrosos resultados. El fortalecimiento del poder judicial surge de la imperiosa necesidad de que el poder gubernamental tenga un contrapeso real y eficiente frente al mismo poder, y de lograr que esta institución esté en condiciones de hacer total y eficaz el cumplimiento de las obligaciones que se le han conferido. En esta forma la sociedad no perderá confianza en que la justicia pueda operar en defensa de sus legítimos derechos y, en consecuencia, no recurrirá a ejercer la justicia por su propia cuenta.¹⁸⁴

No hay que perder de vista, que lo que varios autores consideran la invasión del poder judicial en la esfera de competencia de los restantes poderes,¹⁸⁵ en la mayoría de los casos —como en los juicios de amparo—, el que determina la supuesta intromisión del poder judicial a efecto de invalidar las actuaciones tanto del propio como de los restantes poderes, es precisamente el gobernado titular originario de la soberanía nacional (supremo poder), quien por vía de acción acude al órgano jurisdiccional por considerar que sus derechos públicos subjetivos (inmersos en la Constitución por ser prerrogativas del individuo), han sido vulnerados; y en

¹⁸⁴ STEIN VELASCO, José Luis, *et. al.*, “Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo”, *op. cit.*, p. 357.

¹⁸⁵ Sobre lo que destaca una mayor discusión en lo que respecta al legislativo, con motivo de los efectos de las sentencias en los juicios de amparo contra leyes, pues el invalidar una ley tendría efectos derogatorios de la misma. función que sólo le es propia al poder legislativo

este punto, no se han detenido a reflexionar que el poder judicial no actúa *per ser*, sino porque lo insta el pueblo soberano al ejercer la acción de amparo. La división de poderes, o distribución de competencias no concede ningún tipo de fuero a la autoridad, para soslayar el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

V. IDEAS EN TORNO A LA SUGERENCIA DE CREAR UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Un Tribunal Constitucional, en sentido formal y en su concepción original, es un órgano especial, fuera del aparato jurisdiccional tradicional, independiente de toda autoridad estatal, creado *ex profeso* para el control de la constitucionalidad de las leyes.

La función del Tribunal Constitucional no es libre, sino vinculada, y sometida a reglas y límites procedimentales, y es la de examinar el juicio de compatibilidad lógica entre la ley y la Constitución, sin descender a valorar los intereses apreciados por el legislador.¹⁸⁶

El "*juez constitucional*", que es sólo un juez del examen abstracto de la compatibilidad lógica de la Constitución y la ley, sometida a aquella, se contrapone al "*juez ordinario*", sometido en todo caso a la ley, con la función de administrar justicia en los casos concretos, por lo que se le prohíbe el controlar la validez de la ley.¹⁸⁷

¹⁸⁶ RODRÍGUEZ-PIÑEIRO, Miguel y otro, *et. al.*, "*Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*", Editorial UNAM, México, número 8, pp. 12 y 13.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 13

El Tribunal Constitucional, surge en el orden positivo por primera vez, en la Constitución austriaca de 1920, en la que se adopta el sistema concentrado del control de la constitucionalidad de leyes –que fue explicado en el capítulo primero-, a través del cual se analizan en forma abstracta, las posibles controversias entre una ley y la Carta Magna.

La misión de los tribunales constitucionales es la de conformar la realidad constitucional, función que no debe confundirse en el sentido de que el tribunal estaría habilitado para fijar por sí mismo los valores fundamentales y los contenidos normativos y sus cambios. El Tribunal Constitucional es el protector de la Constitución, y no la gobernanta de la nación. Debe, por así decirlo, tomarle continuamente el pulso a la nación y observar los cambios, para poder integrarlos en su interpretación de las normas de derecho constitucional.¹⁸⁸

En una concepción más flexible, desde el punto de vista funcional o material, también se considera como Tribunal Constitucional, al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía, que se encuentra facultado para dar una última interpretación de las disposiciones constitucionales. En este ámbito podríamos encuadrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como al Tribunal Electoral en algunos de los asuntos de su competencia.¹⁸⁹

A partir de la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de

¹⁸⁸ KIMMINICH REGENSBURG. *Otto, op. cit.*, p. 2.

¹⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, fracción III.

1951¹⁹⁰, y de las reformas constitucionales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, se ha dado una tendencia que implica la aproximación de la Suprema Corte para atribuirle la competencia característica de un Tribunal Constitucional en el sentido material de la concepción –como antes se apuntó–, aunque inicialmente esta tendencia obedeciera primordialmente a desahogar el rezago que tenía en la resolución de asuntos, al remitirle gran parte de ellos, en amparo directo (violaciones a las garantías de legalidad), a dichos Tribunales Colegiados.

Después de la reforma al Poder Judicial del año de 1994, se ha fortalecido a la Suprema Corte de Justicia en su calidad de Tribunal Constitucional, al ampliar su competencia para conocer de la acción de inconstitucionalidad, que –como se dijo–, es una acción de tipo abstracto, y al dotar a sus resoluciones de efectos generales tanto en dicha acción, como en las controversias constitucionales.

Otro aspecto a destacar en esta tendencia, fueron las reformas a los artículos 94, 99, 100 y 107 constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999, ya que en éste se modificó el supuesto del recurso de revisión en contra de las sentencias pronunciadas en amparo directo, condicionándola además a la existencia de acuerdos general de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se establezca que la resolución de tal medio de impugnación entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. En cumplimiento de esa función, en el año 2000, se emitió el acuerdo 10/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en el que se determinó que podrán ser remitidos a

¹⁹⁰ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. "Poder Judicial", *op. cit.*, p. 188.

los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos recursos de revisión provenientes de la tramitación de un amparo indirecto, en los que se plantee la inconstitucionalidad de leyes locales.

Jorge Carpizo, advierte cierta tendencia que consiste en la introducción del sistema de justicia constitucional calificado como austriaco, el que se manifiesta por conducto del establecimiento de tribunales constitucionales especializados cuyas resoluciones, cuando declaran la inconstitucionalidad de una ley, poseen efectos de carácter general. Sin embargo, el predominio de la revisión judicial americana ha determinado que, en forma diversa al citado modelo austriaco, se conserve contemporánea o paralelamente la facultad de los jueces ordinarios, o de algunos de ellos para decidir con efectos particulares sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas en los procesos concretos de los cuales conocen; lo que resulta incompatible con los ordenamientos europeos que regulan el funcionamiento de cortes o tribunales constitucionales, únicos que pueden decidir sobre los problemas de constitucionalidad de leyes, puesto que los tribunales ordinarios deben elevar los autos al organismo especializado respectivo.¹⁹¹

¹⁹¹ CARPIZO, Jorge. *op. cit.*, pp. 542 y 543.

CAPÍTULO CUARTO

PRINCIPIOS RECTORES DEL AMPARO CONTRA LEYES

SUMARIO: I. Dimensión de las leyes a que se refiere el artículo 103 constitucional. II. Leyes en sentido amplio y restringido. A) ¿Es la Constitución ley para estos efectos? III. Procedencia del amparo contra leyes. IV. Amparo contra leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. IV. Principios que lo rigen. A) Instancia de parte agraviada. B) Prosecución judicial. C) Definitividad. D) Estricto derecho. E) Relatividad de la sentencia. V. Efectos de una sentencia que concede el amparo contra la expedición de una ley.

I. DIMENSIÓN DE LAS LEYES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 103 CONSTITUCIONAL

En México, el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes, inicialmente se confirió a un órgano de naturaleza política, creado en la Constitución centralista de 1836, denominado el Supremo Poder Conservador, para con posterioridad, en las Constituciones federales de 1857 y 1917, esta potestad fuese trasladada al poder judicial, a través de la instauración del juicio de amparo.

La defensa de la Constitución debe prevalecer en todo Estado para la preservación de la hegemonía de sus disposiciones, por lo que tal prerrogativa es una imperativa para la totalidad de los órganos gubernamentales, dentro de los que se encuentra el legislativo. Al órgano legislativo, por las ideas imperantes en la Revolución francesa -entre las

que podemos destacar las de Rousseau-, se le deificó, a grado tal, de considerar que las leyes que emitiera fuesen incuestionables, por ser el titular de la soberanía de la nación; criterio que actualmente sigue causando polémica en Francia.

En nuestro país, la discusión de someter al control constitucional el actuar y por lo tanto las disposiciones generales, abstractas e impersonales emitidas por el órgano legislativo, se orientó básicamente a determinar: si dicha situación implicaba una invasión al ámbito legislativo a través de las resoluciones del poder judicial, órgano este último, facultado por la Carta Magna, para determinar si hubo o no vulneración del orden constitucional, y en caso de ser afirmativo, restablecerlo.

En ese mismo parámetro, se planteó por los juristas Lozano y Vallarta, la improcedencia del amparo contra leyes en sí mismas consideradas como meros actos del poder legislativo, puesto que para provocar tal procedencia, siempre se requeriría la aplicación de la ley a un caso concreto, ello en congruencia con los efectos relativos de las sentencias que se pronuncian en el juicio. Para reforzar esta idea, también consideraban que una ley sin aplicación, era como letra muerta, la cual a nadie causaría ningún perjuicio. Pero principalmente se sostenía, que si una sentencia judicial protegiera al ofendido, contra una disposición legal en sí misma considerada, implicaba a facultad derogatoria de un acto legislativo, que sólo incumbía al poder constitucional respectivo.¹⁹²

Afortunadamente tal criterio sostenido por Lozano y Vallarta, no prosperó, aunque dificultó en muchas ocasiones el que se pudieran plantear

juicios de amparo contra leyes, siendo de que de darse esta improcedencia sería imposible mantener incólume la Constitución, salvaguardando el principio de supremacía jurídica con el que está investida. No es jurídica, ni lógicamente posible que subsistan actos de autoridad -independientemente de su naturaleza-, contrarios a la Constitución.

Ahora bien, el actual artículo 103 constitucional se refiere a la procedencia del juicio de amparo, y en sus tres fracciones, es reiterativo en hacer distinción en que es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales o que invadan la esfera competencial de la Federación o de las entidades federativas; siendo que tal distinción de "leyes o actos de autoridad" es innecesaria, puesto que el término actos de autoridad comprende como una especie, a los desarrollados por el órgano legislativo, que generalmente se refieren a la creación y expedición de leyes. Lo que hizo el legislador fue considerar al término "acto" en sentido restringido, y al término "leyes", como concepto específico diverso.¹⁹³

Este tópico, "el control de la constitucionalidad de las leyes", es lo que algunos como Ignacio Burgoa, Fix Zamudio, Mauro Capelletti, consideran como la "justicia constitucional", pues es de preeminencia que el órgano legislativo observe en su actividad de expedir leyes, necesariamente que éstas sean acordes a las normas constitucionales, pues regularán en forma genérica, la conducta de los individuos, y por lo tanto, podrían afectar a un mayor número de personas, que los propios actos concretos de aplicación de los restantes órganos (ejecutivo y judicial).

¹⁹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 219 y 220.

¹⁹³ *Idem*, p. 210

II. LEYES EN SENTIDO AMPLIO Y RESTRINGIDO

La facultad de expedir leyes reside en el órgano legislativo, la cual deberá ejercerse en los parámetros fijados en la Constitución como los adecuados para crear normas, pues en este procedimiento se procurará atender los diversos intereses que convergen, para plasmar en la ley la voluntad mas o menos generalizada de la sociedad.

En un sentido restringido o formal, podemos decir que la ley es todo acto que emana del cuerpo legislativo, aunque no siempre implique esta actividad la creación de normas generales, abstractas, impersonales de carácter obligatorio. Así tenemos a manera de parangón, que las resoluciones emitidas por el Congreso de la Unión en los llamados juicios políticos,¹⁹⁴ conforme a esta concepción, podrían ser consideradas ley en un sentido formal.

En la conceptualización amplia o material de ley, esta última se define como toda disposición de orden general, abstracta, impersonal y obligatoria que dispone no para un caso determinado, sino para situaciones generales. En sentido restringido o formal, la ley no se define tomando en cuenta su naturaleza general, sino el órgano que la elabora, y de esta suerte se dice que es todo acto del poder legislativo, aun cuando no implique normas de observancia general¹⁹⁵

¹⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 109 y 110.

¹⁹⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Compendio de Derecho Civil", Editorial Porrúa, Tomo I, 19ª edición, México, 1983, p. 36.

A) ¿ES LA CONSTITUCIÓN UNA LEY PARA ESTOS EFECTOS?

Atender este planteamiento ha generado numerosas discusiones entre los postulados que consideran imposible someter a las normas constitucionales a un examen de constitucionalidad y los que sostienen que si es posible someter a este análisis, a las normas incorporadas a la Constitución mediante el procedimiento de reforma.

Entonces debemos partir del supuesto de que la Constitución original no puede ser sometida a los mecanismos de control de la constitucionalidad, como el juicio de amparo. Distinta aquélla de lo que concibe Carl Schmitt como la Ley Constitucional, en su sentido relativo, es decir, el conjunto de normas creadas por el poder constituyente de un nación, a través de las cuales se va a determinar la forma conjunta por la cual se decide la unidad política del Estado;¹⁹⁶ haciendo énfasis a que no deben someterse a control las normas expedidas inicialmente (voluntad del Constituyente), *contrario sensu* si son susceptibles de ese análisis las demás que se fueron incorporando paulatinamente en el texto constitucional, mediante el procedimiento de reforma. El poder constituyente una vez que crea la Constitución, deja de existir, por lo que contra esa voluntad soberana no puede versar ningún cuestionamiento.

La Suprema Corte estadounidense, por vez primera conoció de la impugnación a un procedimiento de reforma constitucional, en el caso *Hollingsworth vs Virginia*, fallado en 1798, con motivo de la adopción de la Enmienda XI, y en el cual el procurador general, defendiendo la

¹⁹⁶ SCHMITT, Carl, *op. cit.*, p 24

constitucionalidad de la reforma, intentó demostrar que el asunto constituía una cuestión política, argumento no considerado por la Corte y por otros motivos se pronunció por la validez de la reforma.¹⁹⁷

El artículo 103 de la ley de amparo, como ya se dijo antes, contempla para su procedencia varios supuestos haciendo alusión a las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, y algunos como Miguel de Jesús Alvarado y Genaro Góngora Pimentel, coinciden en que si se puede plantear mediante el juicio de amparo, el cuestionamiento de si una reforma a la Constitución es o no acorde a la misma, y para tal efecto, nos remiten al contenido del artículo 70 constitucional, que en su parte conducente dice:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto...

Alvarado Esquivel argumenta que debe entenderse que el término de "leyes" engloba al de "Constitución", ya que las reformas a la misma se realizan mediante "leyes de reforma constitucional", además si de conformidad con el artículo 70 constitucional toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto, no hay duda de que el producto de una reforma constitucional es una ley.¹⁹⁸

Góngora Pimentel por su parte, da una serie de razones para justificar la procedencia expresa del juicio de amparo, pero en lo que concierne a la impugnación del procedimiento de reformas -no al fondo de la reforma-, y al respecto dice que la reforma es una ley en virtud de la naturaleza del órgano del que emana la revisión constitucional. Y si se admite la condición de "ley"

¹⁹⁷ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *op. cit.* p. 10.

¹⁹⁸ ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *op. cit.*, p. 132.

de las reformas constitucionales, es a partir de la afirmación de la doble naturaleza de esas leyes: hasta el momento de su publicación (y entrada en vigor) serán leyes; desde el momento en que adquieren vigencia serán Constitución.¹⁹⁹

En una de las acaloradas discusiones del amparo interpuesto por Manuel Camacho Solís, contra el procedimiento de reformas al artículo 122 constitucional, el Ministro Juan Diaz Romero, al defender su proyecto que pugnaba por el desechamiento de la demanda por ser notoriamente improcedente, sostenía que la Suprema Corte de Justicia no debía presuponer la competencia del Poder Judicial Federal para conocer de las impugnaciones planteadas contra la Constitución, puesto que esta facultad no le fue conferida por el Constituyente de manera expresa. El poder reformador, está en medio, es un poder intermedio entre el poder revolucionario y el poder constituido, no podemos entender que lo que produce es ley; como autoridad constituida reúne determinadas características para efectos muy específicos... si el poder reformador se asimila a alguna entidad, más se equipara a la Nación que a las autoridades constituidas, sean del orden federal o local; es lo más cercano a la Nación... no es una autoridad constituida en el sentido común y corriente de la palabra, sino es algo especial, algo intermedio y no hay acción en contra de las reformas, ya sea en contra del contenido o en contra del procedimiento.²⁰⁰

¹⁹⁹ GÓNGORA PIMENTEL: Genaro David, *op. cit.*, p. 11.

²⁰⁰ Cfr. "Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución", Suprema Corte de Justicia de la Nación: Serie de Debates, Pleno, número 11, México, 1997, pp. 27 y 28.

Nos limitaremos por el momento a referirnos únicamente al debate que existe respecto a considerar si la Constitución es o no, ley para efectos del amparo, para con posterioridad de una manera más amplia en el capítulo quinto, profundizar en el tópico del amparo contra las reformas constitucionales.

Actualmente la tendencia parece dirigirse a considerar a la Constitución como ley para efectos del amparo, y un claro precedente se sentó precisamente en el juicio de amparo interpuesto por Manuel Camacho Solís, al considerarse admisible su demanda, por no ser notoriamente improcedente el que se someta al control constitucional el debate de si una norma constitucional es o no acorde al procedimiento fijado para su expedición en el texto de la Carta Magna.

La Constitución del Estado de Guanajuato, en su artículo 63, fracción XXVI, señala como facultad del Congreso del Estado la de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando alguna reforma o adición a la Constitución General de la República constituya una invasión a la soberanía del Estado; claro que ello sólo podría intentarse en la vía de acción de inconstitucionalidad;²⁰¹ pero sólo se vislumbra la tendencia de considerar a la reforma constitucional como ley para su impugnación en amparo en cuanto a su ceñimiento con el procedimiento establecido, y no así para combatirla por alguna posible contradicción con las decisiones políticas fundamentales implícitas en el Pacto Supremo.

²⁰¹ ALVARADO ESQUIVEL. Miguel de Jesús, *op. cit.*, p. 137.

III. PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LEYES

Como se señaló al inicio de este capítulo, es indispensable para mantener el orden constitucional, someter a control los actos del legislativo, porque como toda función en que interviene el hombre, es falible, y a veces sus actuaciones contrarían los designios inmersos en la Carta Magna, y de esta forma fue contemplada la procedencia del amparo, contra las leyes.

La procedencia del juicio de amparo contra las disposiciones legales, se encuentra contemplada en el artículo 103 constitucional, en sus tres fracciones, y reglamentada en la Ley de Amparo, en la fracción I, del artículo 114, en amparo indirecto, y en el segundo párrafo, de la fracción IV, del artículo 166, en los casos de amparo directo.

El juicio de amparo contra leyes en esencia no difiere del amparo contra otros actos de autoridad, simplemente por su naturaleza misma, que es compleja, tiene ciertas peculiaridades en cuanto al procedimiento a seguirse y las autoridades que intervienen.

La procedencia del juicio de amparo contra leyes se encuentra estrechamente vinculada con el denominado principio de instancia de parte agraviada o de agravio personal y directo, pues precisamente en el sentido de determinar si la ley por su sola expedición o por el acto de aplicación, causa algún perjuicio al impetrante de garantías, estriba su procedencia.

Emilio Rabasa, en contraste con la tesis de Lozano-Vallarta, antes expuesta, sostenía que el juicio de amparo contra leyes debe proceder

independientemente de si la ley causa o no perjuicio al gobernado, pues al respecto no hace ningún distingo.²⁰²

El amparo contra leyes, esto es, contra actos de autoridad (*lato sensu*) creadores, modificativos o extintivos de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, en cuanto tales, procede cuando se trata de leyes autoaplicativas, en los casos de que con su sola expedición, engendran la consiguiente afectación en las esferas, hipótesis y casos en ellas comprendidos; y que por exclusión, es improcedente cuando lo que se trata impugnar consiste en disposiciones legales que requieran un acto concreto de aplicación posterior para producir un agravio, pues en estos casos el amparo se dirige contra el acto combatiéndolas simultáneamente al través de él.²⁰³

IV. AMPARO CONTRA LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS

Como ya se vino esbozando en el tema que precede, sobre la procedencia del amparo contra leyes, es importante, por las características que reviste nuestro juicio constitucional, entre las que destaca el principio de instancia de parte agraviada, precisar que el contenido de una disposición normativa cause un perjuicio al quejoso al intentar esta vía, y si la misma lo genera al momento de ser expedida o hasta en tanto sea aplicada a un caso concreto.

²⁰² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 221 y 222.

²⁰³ *Idem*, pp. 223 y 224.

En consideración a lo anterior, se contempla la clasificación de leyes en autoaplicativas y heteroaplicativas, definiendo a las primeras como aquellas normas impersonales que regulan situaciones generales, de carácter abstracto, obligatorio, que por su sola entrada en vigor, vulneran las garantías individuales de las personas, por imponerles nuevas obligaciones, reducirles sus derechos, o incrementar los de los otros sin que en los suyos se refleje tal beneficio. Estas leyes de carácter autoaplicativo, además deberán ser impugnadas en un plazo de treinta días contados a partir de su entrada en vigor (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo).

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, fija las condiciones que debe reunir una ley, para considerarla autoaplicativa, a saber:

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiriera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad

del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.²⁰⁴

En relación con la determinación de ¿Qué es lo que se entiende por ley autoaplicativa? Existen muchas opiniones encontradas, pero para esclarecer la finalidad del legislador, es menester enunciar la parte correspondiente a este tópico, en la exposición de motivos a las reformas de 1951 de la ley de Amparo y la Constitución:

El problema del amparo contra leyes es el más grave y más genuinamente constitucional, no sólo porque se está frente al control directo de actos legislativos, sino porque éstos, por ser de observancia general, deben tener aplicación inmediatamente para el correcto desenvolvimiento de la vida social. Tratadistas ilustres han sostenido que no debe haber términos para poder interponer el amparo contra una ley. Otros establecen temperancias a este principio absoluto. La reforma que proponemos, aquilatando las múltiples facetas que presenta dicho problema, considera que habrá dos momentos para impugnar la ley; desde su expedición, si ésta causa perjuicio al quejoso, y contra el primer acto de aplicación aunque no se

²⁰⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, , Tomo VI, Tesis P.55/97, página 5.

haya reclamado al expedirse. Si no se procede en estos términos, entonces debe entenderse consentida tácitamente la ley.²⁰⁵

Atendiendo a los criterios de lo que significa una ley autoaplicativa, podemos concluir que la afectación de los derechos públicos subjetivos de un gobernado, puede verificarse desde el momento en que una ley entra en vigencia, pues para el individuo, su sola expedición, implica el asumir una serie de cargas o deterioro en sus derechos.

Las leyes heteroaplicativas, son las que sólo causan agravio a las personas al momento de su aplicación al caso concreto, pues es hasta este momento, que se actualiza la hipótesis normativa. El prefijo griego *heteros*, significa distinto, diferente, por lo que en el contexto del término, "ley heteroaplicativa", se puede dar la acepción de que la ley, en su sentido formal o restringido, es aplicada a las personas por una autoridad diferente a la que tiene encomendada la tarea de expedirla, sea el poder legislativo.

Este tipo de disposiciones "heteroaplicativas" sólo causan un menoscabo o daño, en forma posterior a su expedición, es decir, hasta que se actualizan las hipótesis específicas que contemplan, pueden crear o alterar el entorno jurídico de los individuos, al grado tal, de que el necesario acto de aplicación de la autoridad, les vulnera sus garantías individuales.

El término para la interposición del juicio de amparo, en el supuesto de leyes heteroaplicativas, es el genérico de quince días, establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo, contados a partir del día siguiente al que le

²⁰⁵ AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA. Horacio. *op.cit.* . pp. 142 y 143

sea notificado por la autoridad el acto de concreto de aplicación, o al en que tenga conocimiento de este último por otros medios.

Una vez dilucidada la diferencia de las leyes autoaplicativas y las heteroaplicativas, y las razones en las que se basa tal clasificación, sólo resta mencionar que el hecho de que a pesar de que se señale un término específico para impugnar una ley de inconstitucional en los casos de que ésta sea autoaplicativa (30 días) y no se realice en dicho plazo, no tiene como consecuencia que se considere tácitamente consentida,²⁰⁶ así que en el primer acto de aplicación se puede recurrir una ley de la especie en comento, por lo que la distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, no tiene trascendencia práctica, sino sólo para los efectos de determinar desde qué instante se originó la afectación a los intereses jurídicos del quejoso, y por lo tanto si hubo tal afectación.

V. PRINCIPIOS QUE LO RIGEN

No podemos considerar que la mayoría de los lineamientos generales que se siguen en el amparo, sean principios, pues en sentido estricto de la palabra, "principio" significa en plural, de lo que se acepta en esencia, sin que haya entera conformidad en la forma o en los detalles,²⁰⁷ y "esencia" lo permanente e invariable de las cosas²⁰⁸, por lo que como iremos viendo, algunos de los denominados principios del amparo, en ocasiones se actualizan y en otras no (amparo contra leyes), así que no es posible decir que algunos de ellos, sean su "esencia", en la connotación antes precisada.

²⁰⁶ Ley de Amparo, párrafo segundo, fracción XII, del artículo 73.

²⁰⁷ Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Editorial Reader's Digest de México, 11ª edición, Tomo 9, México, 1978, p. 3055.

Lo correcto sería denominarles "lineamientos" o "características generales" del amparo.

A) INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA

La llamada instancia de parte agraviada, consiste en que sólo podrá ser puesto en marcha el mecanismo de control constitucional por el individuo que considere ha sido agraviado en sus garantías individuales por el acto de autoridad *lato sensu*; así, en el amparo contra leyes no adquiere en este aspecto ningún matiz característico, sino se mantiene tal cual es. El poder judicial no podrá actuar de oficio, sino necesariamente a través de la demanda que se presente ante él, y aquí precisamente es donde nos detuvimos a reflexionar que detrás de toda acción de amparo existe una parte significativa del poder soberano.

La acción de amparo sólo puede ser incoada por la persona física, o moral de derecho privado, social o público, que se duele del acto de autoridad, por haber sido éste, realizado en contra de los designios constitucionales señalados como prerrogativas del individuo.

Es característica del juicio de amparo, el que se inicie por la vía de acción, y dice Ignacio Burgoa que es un gran acierto que exista este llamado principio de instancia de parte para la vida y el éxito de nuestra institución de amparo, pues dada la forma en que opera a instancia del gobernado

²⁰⁸ *Idem*, Tomo 4, p. 1318.

afectado, se evita romper con el equilibrio que debe existir entre los poderes del Estado, al no poder éstos impugnar la actuación de los restantes.²⁰⁹

Este principio, fue incorporado desde la misma instauración del juicio de amparo en el Acta de Reformas de 1847 y en la Constitución Federal de 1857, para quedar finalmente inmerso en la Constitución de 1917, redactado como sigue:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

Mientras que no exista individuo alguno que no acuda ante los tribunales federales, el examen sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades en ningún momento procederá, no obstante materialmente se verifique e inclusive subsista por mucho tiempo, ya sea por la apatía, pobreza o ignorancia de las personas ¿Cuántos espontáneamente se dan cuenta del abuso de que están siendo objeto y acuden ante los tribunales de amparo a combatirlo? Y ¿Entre los que ocurren, cuántos lo hacen en forma óptima para ver realizada su pretensión, dados los tecnicismos que se aplican en la materia?

Además el principio a instancia de parte, también se refiere a que en las materias civil o administrativa, se requiere que el quejoso dé impulso al procedimiento cualquiera que sea su estado, sino se tendría como

²⁰⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 268.

consecuencia el sobreseimiento del juicio por inactividad procesal, según lo previene el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo.²¹⁰

Junto a este principio llamado instancia de parte, podemos enunciar otro que se encuentra estrechamente vinculado, que es el de agravio personal y directo, que consiste en que sólo podrá ocurrir a la vía de amparo, todo aquél que efectivamente tiene un interés jurídico, es decir, quien resiente un perjuicio en sus derechos cuya titularidad se encuentra efectivamente tutelada por una norma jurídica, y que este perjuicio se esté verificando, se haya realizado o esté pronto a suceder.

Para Héctor Fix Zamudio el interés jurídico y legitimación procesales en el amparo contra leyes, está íntimamente ligado con el elemento perjuicio jurídico, como se pretende de lo establecido por el artículo 4º, de la Ley de Amparo, que expresa en lo conducente, que el juicio constitucional sólo puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama; y relacionando esta disposición con los diversos artículos 1º del Código de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente al amparo, de acuerdo con lo establecido por el párrafo segundo del artículo 2º, de la Ley Orgánica del Juicio de Garantías, y 73, fracciones V y VI de este último ordenamiento, podemos llegar a la conclusión de que tiene interés jurídico para impugnar una ley al cual perjudica, o más precisamente, afecta en su esfera jurídica, lo que puede ocurrir con motivo de su entrada en vigor o bien hasta que se aplica en su perjuicio.²¹¹

²¹⁰ SERRANO ROBLES, Arturo, et. al., "Manual del Juicio de Amparo", Editorial Themis, México, 2ª edición, 1998, p. 32.

B) PROSECUCIÓN JUDICIAL

La prosecución judicial significa que la secuela de todo juicio de amparo se circunscribe a la tramitación de un verdadero procedimiento, seguido ante la autoridad judicial, donde se verificarán las etapas básicas del mismo, como lo son la demanda, la oposición o contestación a la demanda, etapa probatoria, alegatos y sentencia, por lo que se entiende que en el juicio de amparo se verifica una verdadera controversia entre el quejoso, las autoridades responsables y en algunos caso el tercero perjudicado, en donde cada parte defiende sus pretensiones.²¹²

En el amparo contra leyes, las partes son el quejoso que resiente en su perjuicio la violación de sus garantías individuales; las autoridades responsables son el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados que en su caso, la expedieron, el presidente de la República o los gobernadores de los Estados que la promulgaron, el secretario de Estado que la refrendó, en lo que respecta al amparo contra leyes heteroaplicativas, el funcionario o funcionarios que aplican la ley; el tercero perjudicado, en los supuestos en que la aplicación de la ley (heteroaplicativa) le beneficie a un individuo; y el Ministerio Público Federal.

²¹¹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1992, pp. 69 y 70.

C) DEFINITIVIDAD

Este principio consiste en que el quejoso, antes de acudir al órgano jurisdiccional federal, deberá agotar todos los recursos previstos en la ley ordinaria de donde emana el acto reclamado (*lato sensu*).

Ignacio Burgoa argumenta que *“el principio de la definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.”*²¹³

Este principio se basa en la naturaleza misma del amparo, el cual es un medio extraordinario de defensa, de suerte que antes de acudir al tribunal de amparo, deberán agotarse las jurisdicciones ordinarias, a manera de evitar una doble impugnación de los mismos actos de autoridad.

El recurso que se deba agotar previamente a intentar la vía de amparo debe: 1) Modificar, revocar o anular el acto de autoridad; 2) Estar previsto expresamente respecto a su procedencia, en la ley ordinaria; y 3) Suspender la ejecución del acto de autoridad, sin exigir mayores requisitos que los de la Ley de Amparo.²¹⁴

²¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 274

²¹³ *Idem*, p. 282.

²¹⁴ Ley de Amparo, artículo 73, fracciones XIII, XIV y XV.

Existen una diversidad de excepciones al llamado principio de definitividad, por lo que no deberá agotarse recurso alguno antes de acudir al juicio de amparo, cuando:

a) Se trate de los acto de deportación o destierro, o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, o importen privación de la vida (párrafo segundo, fracción XIII, artículo 73, de la Ley de Amparo).

b) En materia judicial penal, tratándose del auto de formal prisión, de las órdenes de aprehensión, de resoluciones que niegan la libertad bajo fianza o cualquier otra contravención en juicio, de carácter penal, salvo las sentencia penales recurribles.

c) En materia administrativa, cuando el auto de autoridad sea susceptible de impugnarse por dos o más recursos a elección del agraviado, al agotar uno de ellos, no es necesario que se interponga el restante, antes de entablar la acción constitucional; cuando no se citan los fundamentos legales o reglamentarios en que se base el acto de autoridad (segundo párrafo, fracción XV, artículo 73, de la Ley de Amparo); cuando el recurso no suspenda la ejecución del acto, o se exijan mayores requisitos para su suspensión, que los que prevé la Ley de Amparo, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la propia ley (párrafo primero, fracción XV, artículo 73 de la Ley de Amparo) y; cuando se impugnen violaciones directas e inmediatas a la Constitución.

d) Tratándose de personas extrañas a un juicio o procedimiento, es decir, aquellos individuos que no tienen el carácter de parte en el

procedimiento, pero que son afectados en sus derechos, por alguna resolución emitida en el mismo, (primer párrafo, fracción XIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción VII, del artículo 107 de la Constitución).

Además de los casos de excepción antes enumerados, tenemos que en el amparo contra leyes, no existe obligación alguna por parte del quejoso, de agotar previamente los recursos que establece el cuerpo normativo ordinario, de donde se desprende la ley tildada de inconstitucional.

En el caso en que se combata una ley de carácter heteroaplicativo, el agraviado podrá interponer el recurso que modifique, revoque o anule el acto de aplicación, sin que ello implique consentimiento tácito de la ley, por someterse a sus designios al interponer un recurso previsto por la misma (párrafo tercero, fracción XII, de la Ley de Amparo).

D) ESTRICTO DERECHO

El llamado principio de estricto derecho, significa que tanto los conceptos de violación que se hacen valer en la demanda de amparo, como los agravios que se esgrimen en los recursos que prevé la ley de la materia, serán analizados y estudiados por el juzgador sólo en la razón y en la medida en que fueron planteados, sin ir más allá de lo propuesto por el quejoso o recurrente.

Este principio no se refiere a la procedencia del juicio de amparo, sino que determina la forma en que el juzgador debe desarrollar su conducta al

resolver el problema de constitucionalidad planteado, pronunciándose únicamente respecto de las cuestiones sobre las que versan los respectivos conceptos de violación.²¹⁵

En el planteamiento de la inconstitucionalidad de leyes es de observarse el principio de estricto derecho, salvo los supuestos en que opere el aspecto opuesto "la suplencia de la queja" que en el amparo contra leyes operaría de los siguientes casos: 1. Cuando la ley impugnada ya hubiese sido declarada como inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; 2. En materia penal; 3. En materia agraria en lo que hace a los núcleos de población ejidal, ejidos, ejidatarios o comuneros; 4. En materia laboral, por lo que respecta al trabajador; 5. En lo concerniente a los menores de edad e incapaces y; 6. En el caso de leyes heteroaplicativas, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, en ejecución de la misma, que lo haya dejado sin defensa, aunque en el amparo se plantee la inconstitucionalidad de esa ley.

La suplencia de la queja, opera en diferentes modalidades: 1) Ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios (fracción II, artículo 76 *bis* de la Ley de Amparo); 2) Ante la deficiencia o ausencia de las exposiciones, comparecencias y alegatos (fracción III del artículo 76 *bis*, en relación con el 227, ambos de la Ley de amparo) y; 3) Ante la simple deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios (fracciones I, IV, V y VI, del artículo 76 *bis*, de la Ley de Amparo).

²¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 296.

Cuando se trate de un amparo en el cual inicialmente no se refuta – por ignorancia- como inconstitucional una ley que así fue declarada por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basta que se impugne el acto concreto de aplicación de dicha ley y que se llame a juicio a la autoridad aplicadora para que deba otorgarse al quejoso el amparo solicitado.²¹⁶ Así tenemos que aún cuando en este supuesto, no hubiese sido promovido inicialmente el amparo en contra de la disposición legal, con posterioridad, al haber sido advertida de oficio por el juzgador, la circunstancia antes anotada, el procedimiento proseguirá como en el de un amparo contra leyes.

En los demás casos en los que no opere la suplencia de la queja, y se aplique el principio de estricto derecho, aunque el juzgador advierta que la ley es abiertamente atentatoria contra el orden constitucional, si los conceptos de violación propuestos son inatendibles, inoperantes o ineficaces, no podrá hacer pronunciamiento alguno de su inconstitucionalidad, fuera de lo que le fue planteado.

*“El principio de estricto derecho es, debe ser, un principio moribundo, su muerte ha sido lenta, dolorosa, infringida por numerosas heridas, la primera de ellas fue la del derecho penal, en que campea la máxima de “in dubio pro reo”.*²¹⁷

²¹⁶ SERRANO ROBLES, Arturo, *et. al.*, “Manual del Juicio de Amparo”, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

²¹⁷ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “Introducción al estudio del Juicio de Amparo”, *op. cit.*, p. 468.

E. RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA

La relatividad de la sentencia de amparo, estriba en que el órgano jurisdiccional federal, al resolver el juicio, deberá concretarse a declarar el acto de autoridad como inconstitucional, y por lo tanto nulo e ineficaz, únicamente respecto al caso en que se planteó tal circunstancia.

Es una de las máximas de nuestra institución de amparo, y es lo que algunos tratadistas²¹⁸ consideran un acierto, en cuanto a que su instauración ha sido determinante para la preservación y continuidad del amparo, en razón de que el poder judicial al realizar la defensa de la Constitución no declara como nulos en forma absoluta, los actos de los restantes poderes, en forma sutil declara nulo el acto concreto sobre el que versó la contienda constitucional, pues de esta forma no se hiere la susceptibilidad de las autoridades. No olvidemos, que los órganos de naturaleza política, creados *ex profeso* para la defensa de la Constitución, al invadir de alguna forma el ámbito de los poderes del Estado y poner en tela de juicio sus actuaciones, propició que su existencia fuese efímera.

Se atribuye la implantación de este principio al juicio de amparo a Mariano Otero, quien desde 1842 en el proyecto constitucional, de la minoría, instaura lo que se conoce como la "fórmula Otero" y es la que se encuentra consagrada en la actualidad en la fracción II, del artículo 107 constitucional, que reza:

La sentencia siempre será tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos

²¹⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 217, 275 y 276.

en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

No siempre las sentencias que se pronuncian en el juicio de amparo se ocupan de "individuos particulares", porque inclusive se puede incoar la acción de amparo por parte de una persona moral de derecho público, sea un órgano de gobierno, cuando la actuación de la autoridad afecte sus derechos patrimoniales (artículo 9º de la Ley de Amparo). Aunque esta situación en realidad no se refiera a lo que en esencia significa el principio de relatividad de la sentencia de amparo, se puede considerar como una falta de técnica jurídica el que no se actualice la redacción del artículo constitucional en comento, en cuanto a que se deje la acepción de "individuos particulares", sin contemplarse el supuesto de la Ley de Amparo, antes citado.

Por último, cabe comentar que la intención de Mariano Otero no era la de dar carácter absoluto a esta fórmula, si no que complementaría a lo que por otra parte sugirió, en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas de 1847, mediante la instauración de otro instrumento de control de la constitucionalidad, respecto a las leyes de los Estados, procedimiento en el cual sería autoridad resolutora el Congreso General en conjunción con las Legislaturas de los Estados, los cuales al considerar que la ley se opuso a la Constitución o a una ley general, declararían la nulidad de la ley con los mismos efectos que la propia ley, es decir efectos generales, pues fue un acto emitido por el órgano legislativo que anula una ley.²¹⁹

²¹⁹ AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio. *op. cit.*, pp. 127 y 128.

VI. EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE CONCEDE EL AMPARO CONTRA LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY

Es muy importante analizar lo que en el fondo implica, que el poder judicial declare que una norma sea contraria a la norma Constitución, aquí se podría vislumbrar lo que sostenía Hans Kelsen que una ley inválida no podría sostenerse que es inconstitucional, puesto que ley inválida no es ley alguna, y por lo tanto no puede haber pronunciamiento alguno al respecto. Mientras la ley no sea derogada es válida, y mientras sea válida no puede ser inconstitucional. Por lo tanto una norma jurídica perteneciente a un orden jurídico no puede ser nula, sino sólo anulable mediante el procedimiento respectivo por no corresponder éste con la norma superior. Dentro del orden jurídico, la nulidad es sólo el grado superior de la anulabilidad.²²⁰

Así que inicialmente determinaremos que los efectos de las sentencias en amparo contra leyes, son su anulación, por lo tanto, se releva al quejoso del cumplimiento de la misma, y en observancia al principio de la relatividad de la sentencia, la ley impugnada seguirá imperando en el ámbito jurídico de los restantes sujetos contemplados en las hipótesis que prevé.

Mauro Capelletti señala que el principio de relatividad de la sentencia, denominado fórmula Otero, consiste -en el amparo contra leyes-, en que el juez debe limitarse a desaplicar la ley inconstitucional al caso concreto, es un principio que ha sido atenuado considerablemente a través de la limitada obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, así como también debido a la institución de suplencia de la queja tratándose de

²²⁰ KELSEN, Hans, "Teoría pura del Derecho", *op. cit.*, pp. 277-284

leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la misma Suprema Corte de justicia, introducida en el año de 1951.²²¹

En el punto de la aplicación del principio de relatividad de las sentencias, es donde se desenvuelve una gran polémica, entre romper con el tabú de la formula Otero en *pro* del principio de supremacía constitucional, o continuar su observancia para evitar el rompimiento del equilibrio entre los poderes estatales, en lo que respecta a la supuesta intromisión del poder judicial al ámbito del legislativo.

Ignacio Burgoa, argumenta a favor de la continuidad del principio de la relatividad de la sentencia, que no es atribuible al órgano judicial la facultad de derogar las leyes, como se pretende implantar dotando a sus sentencias efectos generales o *erga omnes*, dado que esta función es sólo propia del órgano legislativo, y por lo tanto se desquiciaría el sistema estatal al irrumperse con esta conducta, el equilibrio que debe ponderar entre los poderes del Estado; *“que teóricamente, la idea de que una ley declarada inconstitucional en vía de amparo no debe seguirse aplicando en modo absoluto, es correcta; pero precisamente en aras de esa misma idea y obsequiando las reglas de congruencia lógica, deberían también suprimirse el principio de iniciativa o instancia de parte agraviada, la preclusión de la acción de amparo, el libre desistimiento de esta acción y otras figuras jurídicas tratándose del amparo contra leyes. En efecto, sería también contrario a la supremacía constitucional el hecho de que, por no impugnarse en la vía de amparo una ley opuesta a los mandamientos de la Constitución por el sujeto que resulte agraviado, tal ley se siguiese aplicando en la*

²²¹ CAPELLETTI, Mauro, *op. cit.*, pp. 67 y 68.

*realidad. Asimismo, si se considera que una ley es inconstitucional, este vicio no debería purgarse por la sola circunstancia de que el agraviado no ejercitase la acción de garantías contra ella dentro del término correspondiente. Igualmente, podría estimarse que, en beneficio de la supremacía de la Constitución, los juicios de amparo promovidos contra leyes inconstitucionales no deberían ser materia de desistimiento.*²²²

Otros tratadistas como Fix Zamudio, se pronuncian por la implantación de la declaratoria de efectos generales en nuestro juicio de amparo, pues sostiene que la supremacía de la Constitución debe imperar en nuestro orden jurídico, a grado tal de que al haberse resuelto un amparo contra leyes, éstas ya no deben subsistir ni tener eficacia en ningún supuesto. Con ello, no existe temor justificado ante el supuesto peligro de caer en una dictadura de jueces, pues el análisis de la constitucionalidad de las leyes, necesariamente implica el preservar el equilibrio de las fuerzas políticas, entre los órganos del Estado.

En lo referente a que el poder judicial debe mantenerse al margen de lo político para ser imparcial en sus decisiones, Fix Zamudio dice que todo juez que decide sobre la inconstitucionalidad de una ley, realiza una función que es al mismo tiempo jurisdiccional y política, entendiendo esta última, como la interpretación y aplicación de los valores supremos contenidos en la Constitución. Asimismo, contra el argumento de las funciones legislativas del poder judicial al derogar las normas a través de sus sentencias, dice que este criterio parte de la concepción clásica del órgano legislativo, como creador de reglas generales que regulan la conducta humana, sin apreciarse

²²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p 278.

que en la actualidad debido a las imperantes necesidades de justicia social, se ha convertido en un medio para la realización de cambiantes fines políticos, además –agrega-, que el órgano legislativo margina la tarea de si las normas son o no acordes a la Constitución, debido a la laboriosa tarea de expedir un gran número de disposiciones, por lo que esa función de manera más serena y estudiada la debe realizar el poder judicial. La diferencia entre la declaración de inconstitucionalidad de una ley, con efectos generales y aquella que se traduce en la desaplicación para el caso concreto, es sólo de grado pero no de esencia.²²³

Concluimos retomando que el efecto de las sentencias que conceden un amparo contra la expedición de una ley, es anulatorio de la misma, por lo que la norma no será aplicable al caso concreto que generó la litis constitucional, pero no obstante ello, queda un gran vacío en cuanto a que la acción del poder judicial es muy limitada, debido al recelo que existe de que éste se arrogue funciones que sólo le son propias al órgano legislativo, al emitir resoluciones de carácter general que derogarían las leyes declaradas inconstitucionales, pero sólo al realizarse esto último, de manera contundente se preservaría el orden constitucional violado, el que debe erigirse sobre cualquier dogma o tradición jurídica, como la llamada división de poderes. En ningún momento podría concebirse al órgano judicial como un supremo poder en razón de que carece de toda fuerza material, además de que el legislativo, en todo momento tiene la potestad de derogar las disposiciones que le resten fuerza respecto del judicial.

²²³ AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio, *op cit.*, pp. 149-151.

CAPÍTULO QUINTO

POSIBLES VICIOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

SUMARIO: I. Respetto de su contenido. A) Limitaciones del órgano revisor. 1. Explícitas e implícitas. 2. Sustanciales y temporales. 3. Materiales y formales. II. En relación al procedimiento. A) Examen del artículo 135 constitucional. B) Aplicabilidad de las disposiciones contenidas en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna. 1. Función de la Comisión de Puntos Constitucionales. C) ¿Puede vetar el Presidente de la República una reforma constitucional? III. Etapas en las que puede cuestionarse la reforma. A) La votación de las Legislaturas de los Estados. B) El cómputo realizado por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente. IV. Criterios vertidos sobre el amparo contra las reformas constitucionales. A) Criterio del Poder Judicial de la Federación. B) Doctrina. 1. Ulises Schmill Ordóñez. 2. Jorge Madrazo Cuéllar. 3. Genaro David Góngora Pimentel. Otros.

I. RESPECTO DE SU CONTENIDO

Para analizar los posibles vicios de una reforma constitucional es menester tomar en cuenta si es posible que un acto emanado del órgano revisor de la Constitución realmente se encuentre viciado por contravenir los designios fundamentales ya sea de fondo o de forma, o estamos iniciando el análisis de una situación que jurídicamente se antoja inconcebible si partimos de la premisa que el órgano revisor o constituyente permanente, no tiene ninguna limitación en su actuar, por ser el heredero del Constituyente que dio vida a la Carta Fundamental, y por ello, es el único que puede afectar la obra de la soberanía, al participar en cierta forma de esta función soberana.²²⁴

²²⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op cit.*, p. 46.

O como Carré de Malberg sostiene, que el cambio de Constitución, aunque sea radical e integral, no indica ni una renovación de la persona jurídica del Estado, ni tampoco una modificación esencial en la colectividad que el Estado encuentra su personificación, que el actuar del revisor de la Constitución, únicamente deberá obedecer los lineamientos fijados en la misma, pudiendo inclusive cambiarla por otra nueva sin romper su continuidad.²²⁵ Y Burdeau va mas allá, pues a pesar de que expresamente se lleguen a fijar límites en las Constituciones, para la actividad del llamado constituyente permanente, estas disposiciones son nulas, porque constituyente del pasado, no puede limitar al poder constituyente del porvenir.²²⁶

Carla Huerta, argumenta que el órgano reformador de la Constitución no tiene limitaciones, pues éstas no se encuentran asentadas en forma expresa en el texto constitucional, y por lo tanto reformar, puede significar “derogar”. La reforma total de la Constitución entendida como su sustitución, no es lógicamente posible desde la perspectiva material, al aplicarse el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional. *“Una nueva Constitución implicaría un cambio de sistema jurídico, por lo que no podemos encontrar su fundamento legal en una disposición del sistema anterior que la nueva Constitución está destruyendo.”*²²⁷

El anterior criterio es erróneo, pues la reforma de una sola norma constitucional, podría determinar en forma esencial el cambio de sistema jurídico implantado por la norma anterior, tan sólo concibamos una

²²⁵ *Idem*, pp. 52 y 53.

²²⁶ *Idem*, p. 53.

²²⁷ HUERTA OCHOA, Carla, *op. cit.*, pp. 87-89.

modificación al artículo 40 constitucional, al grado de proponerse la adopción de una nueva forma de Estado, el centralista, en lugar del federal que actualmente impera, ello rompería todo el esquema político instaurado.

Comencemos por establecer que todo órgano constituido, instaurado en la Ley Suprema por el Poder Constituyente, debe estar limitado en el desarrollo de su actividad como autoridad gubernamental, la cual debe desplegar conforme al catálogo de facultades que en forma expresa le fueron conferidas en el marco constitucional.

Algunos autores consideran que el órgano revisor es un órgano especial, que no tiene actividades de poder constituido o de gobernante, sino únicamente de poder constituyente, al adicionar o reformar la obra del Constituyente originario.²²⁸

Miguel de Jesús Alvarado sostiene que los límites a la reforma, no son en sentido estricto límites al Poder Constituyente, sino la expresión de un poder distinto de naturaleza jurídica, el poder de reforma, que debe actuar sólo dentro del marco constitucional, puesto que el fundamento de su limitación, es precisamente su condición de órgano constituido, dado que al encontrar su razón de ser en la propia Constitución, lógica y jurídicamente no podría destruir el fundamento de su propia competencia. Además de que el concepto de soberanía popular se opone a que un órgano estatal sea titular de un poder ilimitado, ya que sólo el pueblo es soberano.²²⁹

²²⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 46.

²²⁹ ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *op. cit.*, pp 126-128.

Sea como se le catalogue al órgano revisor de la Constitución (como poder constituyente o constituido), no podemos concebir la idea de que éste descarrile su actividad reformadora del orden constitucional al grado tal de irrumpirlo, por los simples intereses de un funcionario o partido político, que en nada tienen correspondencia con los de la sociedad. Ya no hablemos que en la función de reforma se respete en forma alguna las instituciones instauradas por el Poder Constituyente, sino que los cambios resultantes se aproximen a los intereses del pueblo, a modo de que se refleje una verdadera evolución social en el cambio de las disposiciones fundamentales.

Por lo tanto, partiremos el estudio de este capítulo de la consideración de que el órgano constituyente debe desarrollar su actividad de reforma de los preceptos constitucionales dentro de los parámetros fijados en la Carta Fundamental, cambios que se podrían contraponer, al contenido mismo de la norma fundamental –como algunos autores lo consideran-, o a las normas constitucionales que fijan el procedimiento para que una nueva ley constitucional cobre vida en nuestro ámbito jurídico.

Como el maestro Mario de la Cueva afirmaba: que no existía duda que el poder reformador está, en principio de cuentas, sometido a las mismas limitaciones que su creador (Poder Constituyente), a las de hecho y a las de derecho; por lo tanto, no puede sustraerse a la influencia de los factores reales de poder y de los grupos de presión, ni a las corrientes de hecho y de derecho que emanan de la vida internacional, ni finalmente y sobre todo, a la idea de que el orden jurídico es parte de la esencia humana.²³⁰

Los vicios de la reforma constitucional en cuanto a su contenido, podrían definirse como aquellos aspectos de una nueva norma constitucional creada por el órgano revisor de la Carta Magna, que contravienen las normas, principios, instituciones y valores fundamentales que dan vida, uniformidad y sentido a la Constitución, por ser los designios soberanos del auténtico Poder Constituyente.

A) LIMITACIONES DEL ÓRGANO REVISOR

1. EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS

Partiendo de la idea de que la función del órgano revisor se encuentra limitada, por ser un ente gubernamental, instituido en la propia Constitución para efecto de acoplarla a la dinámica realidad social, sin que ello implicara que la intención del Poder Constituyente fuese el dotarle de facultades omnímodas que pudieran atentar inclusive con las decisiones políticas fundamentales instauradas al grado de eliminarlas.

Comenzaremos por dar una clasificación a las limitantes del poder revisor, en atención a su enunciación en la Carta Fundamental.

En este contexto se proponen dos tipos de límites a la actividad del reformador de la Constitución, el primero de ellos es el que se refiera a las

²³⁰ CUEVA, Mario de la, *op.cit.*, p. 148.

limitaciones explícitas o textuales, y el segundo a las **limitaciones implícitas o no textuales**²³¹

Las **limitaciones explícitas o textuales**, donde también se encuadran las denominadas cláusulas de intangibilidad, son aquellas disposiciones que se encuentran expresamente plasmadas en el texto constitucional y que determinan la periodicidad y principios intangibles que debe respetar toda reforma a la Ley Suprema. Entre las limitaciones explícitas que podríamos destacar están las que se señalaban en la Constitución de Cádiz de 1812, que prohibió toda clase de reformas dentro de un plazo de ocho años;²³² así como la que se fijaron en la Constitución francesa de 1884, pues se prohíbe hacer objeto de una propuesta de reforma constitucional la forma de gobierno republicana.²³³

Las denominadas **limitaciones implícitas o no textuales**, son -como su propia denominación lo sugiere- aquellas barreras infranqueables que se derivan del propio orden constitucional, que sin que se encuentren insertas en el texto mismo de la Ley Suprema, se manifiestan como máximas determinadas por el Poder Constituyente (que dio vida a aquella, en ejercicio de la facultad soberana de que se encontró investido), sin cuya observancia se quebrantaría el orden constitucional.

Así que estas limitaciones al órgano revisor, por no haber sido adoptadas por el derecho positivo, al grado de encontrarse inmersas en la norma constitucional, necesariamente caen en las consideraciones teóricas

²³¹ SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, "El fraude a la Constitución. Y el único amparo en México contra una reforma demolitoria a la Constitución ", Editorial Porrúa, México, 1988, p. 14.

²³² *Ibidem*.

de ¿Si realmente existen este tipo de limitaciones implícitas para el órgano revisor? Y ¿Qué es lo que se entiende como máximas de un orden constitucional?

El principal argumento a favor de su existencia es el que se refiere a que el mismo orden constitucional, no faculta a ningún órgano del Estado, ni siquiera a los mismos ciudadanos (inviolabilidad de la Constitución) a su propia destrucción. Como dijera Carl Schmitt, “la competencia para reformar las leyes constitucionales, es una competencia incluida en el marco de la Constitución, fundada en la misma, y no sobrepasándola. No envuelve la facultad de dar una nueva Constitución...”²³⁴

Y los principios o decisiones políticas fundamentales²³⁵ que deben preservarse en todo orden constitucional, y que desde el punto de vista de Maurice Hauriou, son “*los principios fundamentales del régimen*”, es decir, todos aquellos de carácter individualista que están en la base del Estado, así como los de las libertades individuales contenidas en las declaraciones de los derechos de la época de la revolución.²³⁶

Esos principios o dogmas constitucionales, son el fundamento de la organización del Estado y vienen a ser los parámetros en razón de los cuales se debe desenvolver la actividad estatal, “*son la estructura, la base y*

²³³ SCHMITT, Carl, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

²³⁴ *Idem*, p. 23.

²³⁵ De conformidad al texto del artículo 136 constitucional, se hace mención a los principios que establece la Constitución, los cuales no deben ser irrumpidos por rebelión alguna. “Inviolabilidad de la Constitución”.

²³⁶ CUEVA, Mario de la, *op. cit.*, p. 152.

el contenido principal de la organización política y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico".²³⁷

Estas máximas políticas, difieren según la génesis, evolución o desenvolvimiento histórico de cada país, los cuales determinan el contenido político de las Constituciones, y por lo regular son los siguientes: la soberanía, la declaración de derechos humanos, la división de poderes y el sistema representativo, y según nuestra Constitución de 1917: el régimen federal, el control de la constitucionalidad de leyes y actos, y la supremacía del Estado sobre las iglesias.²³⁸ Podríamos agregar a éstos principios, los postulados considerados como garantías sociales, tales como los referentes a las prerrogativas de la clase obrera, y las de la clase campesina por lo que hace al régimen de propiedad de las tierras (núcleos de población y ejidos). Las garantías sociales de las campesinos, fueron esencialmente modificadas por la reforma constitucional y la abrogación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la expedición de la Ley Agraria, en el año de 1992.²³⁹

Acertadamente José Luis Stein, argumenta que *"las normas constitucionales deben ser acordes con los principios fundamentales que son reconocidos como válidos dentro de una sociedad. Sin una congruencia de esos valores y creencias con las leyes a través de las cuales se obtiene el acceso y se obtiene el poder, la conducta del ciudadano podría reflejar distintas manifestaciones, desde la indiferencia al orden constitucional conllevando una ausencia de convicción para comprometerse a su cumplimiento, hasta la oposición al mismo por caminos de la violencia. De*

²³⁷ CARPIZO, Jorge, *op.cit.*, p. 298.

²³⁸ *Ibidem.*

²³⁹ Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1992.

*esta forma, la adquisición y ejercicio del poder, a pesar de contar con una validez formal, un gobierno puede carecer del apoyo ciudadano y ver cuestionada su legitimidad, debido al propio divorcio que ocurra entre la norma y la realidad social”.*²⁴⁰

Difícilmente podríamos concebir que se trastocaran los principios antes enunciados, en virtud de una supuesta reforma constitucional, pues se estaría adjudicando el órgano revisor, la potestad de soberano, sobre la voluntad del propio soberano.

2. SUSTANCIALES Y TEMPORALES

La clasificación de *límites sustanciales* y *temporales*, podríamos considerarla como una subclasificación de los límites explícitos antes estudiados, pues se basa en considerar que la facultad de reforma debe atender a aquellas disposiciones del texto constitucional que fijan en forma expresa la periodicidad, oportunidad y las instituciones o principios fundamentales que se sustraen del procedimiento de modificaciones a la norma constitucional.

Entonces tenemos que los *límites sustanciales*, se refieren a apartar de la modificación constitucional, aquellas disposiciones o instituciones fundamentales, determinadas en la Carta Magna, en cuanto a que éstas significan la estabilidad del esquema Estatal adoptado originariamente.

²⁴⁰ STEIN VELASCO, José Luis, *et al.*, “Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo”, *op. cit.*, p. 348.

Genaro Góngora Pimentel, los describe como aquellos que se refieren a la intangibilidad de algunas instituciones consideradas esenciales para la supervivencia de la Constitución, y cita como ejemplo, a la Constitución Portuguesa de 1976, la cual en su artículo 290, sustrae al poder de reforma, la independencia, la forma republicana, la separación de poderes, el pluralismo político y de partidos, la democracia electiva y el sistema proporcional, las garantías constitucionales y el control de la constitucionalidad.

Los **límites temporales**, son aquellas disposiciones que en forma expresa se establecen en las constituciones, a fin de determinar la periodicidad u oportunidad en que se deberá desarrollar el procedimiento de reforma a las normas constitucionales.

Se conectan con el hecho de no haber transcurrido un cierto periodo de tiempo desde la adopción de la Constitución o entre una reforma y otra, por ejemplo, en el artículo 110, de la Constitución griega de 1975, se prohíbe la reforma de disposiciones constitucionales, sino han transcurrido cinco años desde la reforma anterior, también otras constituciones rechazan la reforma cuando no se dan las condiciones necesarias para efectuar un debate sereno sobre ella, como los estados de guerra, crisis o emergencia. En esta clase se encuentran las constituciones de Bélgica y Francia.²⁴¹

²⁴¹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. "*¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional?*", *op. cit.*, p. 8.

3. MATERIALES Y FORMALES

Esta clasificación de las limitantes a la reforma constitucional se funda en la naturaleza y el mecanismo para dar nacimiento a una nueva norma constitucional, en cuanto al primer aspecto, se delimita la materia de competencia del órgano revisor, y por lo que hace al segundo, se encausa su actividad al fijar un procedimiento especial a través del cual deberá desarrollar su actividad.

Una vez establecidos los criterios de esta clasificación, tenemos que los **límites materiales** se refieren a la supeditación del órgano revisor de sustraer de su labor de reforma, aquellas situaciones que ya sea de manera expresa o implícita, se determinan como los dogmas o materia, que constituyen la voluntad política reflejada en la Carta Magna, o como señala Miguel de Jesús Alvarado, el límite material radica en la imposibilidad del órgano revisor de transformarse en Poder Constituyente.²⁴²

Como ya se había precisado anteriormente, algunos autores de forma categórica difieren de que la reforma constitucional en México, tenga límites de cualquier índole, pero hay otros que sustentan una posición intermedia al afirmar que, sin mas trabas que las procedimentales, el llamado poder constituyente permanente, poder reformador u órgano revisor de la Constitución, puede disponer de esta última sin sujeción a ningún límite material, dado que de esa forma puede, de manera pacífica, o sea, jurídicamente, adoptar en cada momento histórico el orden político que mas

²⁴² ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús. *op. cit.*, p. 123.

convenga a sus intereses.²⁴³ Al respecto cabe cuestionarse en el mismo sentido práctico y *contrario sensu* ¿Por la vía pacífica, en virtud de las exigencias sociales que hacen insostenible un régimen político prístino, no podría convocarse a una Asamblea Constituyente para expedir una nueva Constitución?

Las **limitaciones formales** son las que se refieren al procedimiento a través del cual se dará nacimiento a la nueva norma constitucional en virtud de la reforma de que fue objeto, "*norma que podrá ser declarada como ilegítima o expulsada del sistema*"²⁴⁴ de no acatar lo lineamientos establecidos en ese procedimiento.

En este sentido, podemos decir que si un procedimiento de reforma no sigue los causes legales determinados, no crea una norma constitucional, sino un ordenamiento sin validez jurídica que no tiene injerencia en el sistema, ni la categoría de norma constitucional. En nuestro sistema jurídico, no podemos negar que sin esa validez formal no puede ser considerada esa norma como imperante, pues sus disposiciones carecen de legitimación alguna.

El procedimiento de reforma constitucional señalado en el artículo 135 constitucional, tiene la finalidad de pasar por una serie de obstáculos al proyecto de reforma, en razón de que se considera excepcional la modificación de las disposiciones constitucionales, en cuanto a que la teleología de estas últimas es dar estabilidad al marco político adoptado en

²⁴³ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. "*¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional?*", *op. cit.*, p. 9.

²⁴⁴ *Ibidem*.

la creación de la nueva Nación que emergió de la voluntad soberana de la Asamblea Constituyente.

II. EN RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO

A) EXAMEN DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional se encuentra plenamente justificada en relación con la función misma del derecho, el de regular la conducta de los individuos en forma tal que las normas que se expidan sean dinámicas y por lo tanto propicien las condiciones la propia evolución de la sociedad y del Estado, mas no su estancamiento.

El grado de maleabilidad de las normas, se determina en cuanto a su rango o jerarquía en el sistema jurídico y de este modo se garantiza al mismo tiempo su estabilidad y adaptación a las exigencias imperantes en la sociedad.

En razón de lo antes expuesto, es que a las normas constitucionales dotadas de supremacía y de las que dependen las restantes normaciones, se les determinará un procedimiento de modificación mas dificultado que el establecido para las normas secundarias u ordinarias, por ser consideradas la base y punto de partida de todo el orden jurídico que rige la vida de la Nación.

Con el procedimiento especial de reforma, que es dificultado, se protege la duración y estabilidad de las leyes constitucionales y se aumenta su fuerza legal.²⁴⁵

En nuestro país inicialmente en la Constitución de 1824, se adoptó un sistema de reformas a la Constitución que la hacía aparentemente flexible, pues por un lado en su artículo 170 se ordenaba que las reformas o adiciones a la Carta Magna se realizarían conforme al procedimiento para formación de leyes federales, por otro, en el artículo 171 se excluían de la reforma los artículos que se refiriesen a la libertad e independencia de la *nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los estados.*²⁴⁶

Posteriormente en la Constitución 1857, se adoptó el sistema de reformas instaurado en la Constitución estadounidense, en su artículo 127, que viene a ser el 135 de la Constitución actual, en el que se crea un órgano integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, capaz de modificar la Constitución, que —según la opinión de Jorge Carpizo— es un órgano superior a los órganos que lo constituyen, intermedio entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos.²⁴⁷ Nosotros nos adherimos a al argumento dado por Ignacio Burgoa: “el artículo 135 instituye una *colaboración o cooperación* entre el Poder Legislativo Federal y los poderes legislativos de los Estados para alterar la Constitución”, así que no se trata

²⁴⁵ SCHMITT, Carl, *op. cit.*, p. 18.

²⁴⁶ FERRER MUÑOZ, Manuel y otro. *op. cit.*, p. 358.

²⁴⁷ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 297.

de un órgano especial con personalidad propia, distinto de los poderes constituidos que lo integran.²⁴⁸

En la discusión sobre adoptar un sistema para reformar la Carta Magna de 1857, se expusieron diversas tendencias, la primera encabezada por José María Mata y Melchor Ocampo, en defensa de que toda propuesta de reforma constitucional se sometiese al *referendum* de los electores, para que de obtener mayoría, formara parte de la Constitución; y la segunda apoyada por Zarco y Guillermo Prieto, en contra de la consulta popular o *referendum*, y que todo caso se consultase —como en el modelo norteamericano— a las legislaturas de los Estados, de las cuales se debería obtener el voto de la mayoría, para de esta forma dar plena eficacia al federalismo. Como se dijo antes, la proposición de Zarco y Prieto fue la aceptada por el Congreso Constituyente en una votación de sesenta y siete votos contra catorce.²⁴⁹

El artículo 135 constitucional regula este procedimiento dificultado de reforma que hemos mencionado, de la siguiente forma:

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.

²⁴⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1973, p. 428.

²⁴⁹ *Idem*, pp. 430-433.

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 artículo citado se desprende que:

1) El órgano revisor se encuentra integrado por el Congreso de la Unión y las llamadas legislaturas o congresos de los Estados, por lo que es un órgano especial;

2) Que seguirá inicialmente el mismo procedimiento para la creación de leyes federales, determinado en los artículos 71 y 72 de la Constitución, al no existir disposición expresa para este procedimiento;

3) Que después de la presentación de la iniciativa de reformas y de su discusión, ambas cámaras del Congreso de la Unión, deberán votar su aprobación, lo cual sólo acontece si se obtiene una votación favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes, claro que con el requisito previo de que se reúna el quórum que prevé el artículo 63 constitucional;

4) Una vez aprobado el proyecto de reformas a la ley constitucional por el Congreso de la Unión, se destinará para su discusión y aprobación a las respectivas legislaturas de los Estados,²⁵⁰ fase en la que se debe obtener

²⁵⁰ "No obstante que desde 1987 se introdujo la figura de la Asamblea de Representantes como órgano local, en ese entonces con facultades legislativas demasiado acotadas, que se fueron aumentando hasta llegar a la actual conformación con múltiples atribuciones legislativas, se ha olvidado el Poder Revisor de la Constitución de darle intervención en el procedimiento de reformas a la Ley Suprema.

Si la definición, organización y estructura político-administrativa del Distrito Federal, tiene su fundamento en la Constitución General de la República, y para su reforma no interviene en la discusión la Asamblea Legislativa, no es congruente que solamente participen los congresos legislativos de los Estados y no la Asamblea del Distrito Federal en la aprobación de aquellas

el voto favorable de la mayoría de dichas legislaturas, para que prospere el proyecto de reformas.

5) Posteriormente, se turnará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente –en caso periodo de receso de aquél-, para que realice el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados, y de ser aprobatorio emitirá la declaratoria de que el proyecto de reformas a la Constitución ha sido aprobado.

6) Finalmente las adiciones o reformas a la Constitución serán turnadas al Presidente de la República para su promulgación y publicación.

En la doctrina ha sido muy discutido si implican una reforma a la Constitución los supuestos señalados en las fracciones I, III y V, del artículo 73 constitucional, para la admisión y creación de nuevos Estados, así como el traslado de los Supremos Poderes de la Federación, y por lo tanto sólo el Congreso tendría intervención en la reforma, sin la intervención de las legislaturas de los Estados.

Emilio Rabasa sustentó que la erección de nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, es algo que por disposición expresa de la Constitución, escapa a la competencia reformatoria indicada en el artículo

modificaciones que pueda sufrir la Constitución, con relación a esta Entidad. Claro está que serlo así un voto en contrario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no sería suficiente para dar marcha atrás a la reforma sometida a su consideración, porque son treinta y un legislaturas las de los estados y sólo se requiere mayoría, es decir, diecisiete de ellas. Pero de cualquier forma la restricción de esta participación en el Constituyente Permanente carente de argumentos válidos que lo justifiquen, propiciando desigualdad en el trato a las entidades de la Federación." Cfr. CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, "Régimen Jurídico del Distrito Federal", op. cit., p. 145.

135.²⁵¹ Ello en virtud de que con la sola intervención del Congreso de la Unión, se pueden alterar las circunscripciones de los Estados existentes, es decir, se produce una transformación de las entidades federativas así como una modificación al contenido de los actuales artículos 43, de darse los supuestos de las fracciones I y III del artículo 73 constitucional (admisión y formación de nuevos Estados de la Federación), y del 44 de actualizarse el supuesto de la fracción V, del aludido artículo 73 (cambio de residencia de los llamados Supremos Poderes de la Federación).²⁵²

B) APLICABILIDAD DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE LA CARTA MAGNA

Como se comentó en el primer capítulo de este trabajo, sí son aplicables al procedimiento de reforma las disposiciones de los artículos 71 y 72 de la Constitución, en virtud de que no existe disposición expresa que regule la fase preliminar y final del procedimiento de reformas.

Es decir, no se establece en el artículo 135 constitucional, quiénes son los facultados para presentar una iniciativa de reformas a la Ley Suprema, en qué forma se desarrollaría la discusión de la iniciativa, cuál es procedimiento a seguirse en el Congreso de la Unión independientemente de la votación, lo mismo se cuestiona por lo que hace a los congresos estatales; y lógicamente, una vez aprobada la reforma constitucional conforme a lo prescrito por el artículo 135 de la Carta Magna, se deberá promulgar y ordenar su publicación por parte del Ejecutivo Federal, en el Diario Oficial de la Federación.

²⁵¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 59.

²⁵² CUEVA, Mario de la, *op. cit.*, p. 141.

1. FUNCIÓN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

La Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, es una comisión parlamentaria de carácter ordinario, formada para cada cámara por acuerdo del Pleno o a propuesta de la Mesa Directiva del Congreso cuando se trate de la destinada a la Comisión Permanente; cuya finalidad es la de auxiliar, a través de dictámenes o resoluciones sobre la congruencia de las disposiciones en el marco legal en que regirán, previéndose las consecuencias jurídicas que se generarían con la aplicación de la ley, cuestiones entre las que tendrá preeminencia el estudio de la constitucionalidad de esas disposiciones; y por lo tanto, propondrá si debe o no prosperar la iniciativa.

Para emitir su resolución observará los estudios específicos que existan, las necesidades particulares de las personas a quienes se aplicará la norma jurídica, los sujetos encargados de aplicarla, y –como dijimos- su constitucionalidad, entre otros.

El dictamen que se emita deberá ceñirse a lo previsto por el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y contendrá una parte expositiva o justificativa del porqué se legisla y la forma en que legisla. La segunda parte será el texto de la norma; proposiciones claras, sencillas y ordenadas ya sean en libros, títulos, apartados.

Después de la parte técnica-jurídica se pasa a una fase política de consensos, de contienda de intereses y de resoluciones. La dictaminación del asunto en cuestión, debe ser aprobada por mayoría de votos, y en caso de empate, el presidente de la Comisión, cuenta con el voto de calidad. Los *individuos integrantes de la Comisión inconformes*, podrán presentar su voto particular.²⁵³

Al Congreso de la Unión a nivel constitucional no se le marcan pautas específicas a través de las cuales debiera emitir sus resoluciones, en los procedimientos de creación de las leyes, así que esa facultad la reglamenta *el propio Congreso a través de la legislación que para tal efecto expide*, entre cuya normatividad se encuentra precisamente la que le permite auxiliarse en su funcionamiento a través de comisiones especializadas.

No existe disposición constitucional alguna, que obstruya al Congreso la posibilidad de auxiliarse de la Comisión de Puntos Legislativos y Constitucionales, para el estudio de las iniciativas de reforma a la Carta Magna; inclusive se considera conveniente su intervención en el proceso de revisión de la reforma, pues ello da mayor convicción de que la misma es conforme a la Constitución, por haber sido sometida a un análisis especializado sobre este tópico.

El inconveniente que existe, es que a pesar de que se realice esta función por parte de la Comisión en comento, no podemos decir que los dictámenes que emita sean completamente objetivos y sin ningún tipo de tendencia, pues finalmente sus integrantes son políticos que forman parte a

su vez de partidos políticos y de un órgano de esa naturaleza como lo es el propio Congreso General. Además los diputados y senadores, no son en sentido estricto, técnicos del derecho.

Siempre será recomendable el estudio acucioso de las iniciativas de reformas a la Ley Suprema, para evitar en la mayor medida, la desestabilización del marco jurídico imperante, y sobre todo que esa circunstancia afecte las prerrogativas de los gobernados mediante las cuales se le garantiza una vida digna dentro de un Estado de derecho. Por lo que no obstante que los dictámenes de la comisión en la mayoría de las ocasiones –dada su naturaleza política- sean tendenciosos, se podría *aminorar esa circunstancia dada la composición plural de la misma, ello sin perder de vista las coaliciones que materialmente se verifican entre los partidos políticos.*

C. ¿PUEDE VETAR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL?

En el contexto que hemos planteado, sobre la aplicación de los artículos 71 y 72, en relación con el 135 de la Constitución, en la fase preliminar y postrema del procedimiento de reformas a la misma (por no existir disposición expresa que la regule), cabe el cuestionamiento de si el ejecutivo Federal, puede hacer observaciones a los proyectos de reformas a la Constitución.

²⁵³ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 177.

En este sentido, cabe señalar que el llamado derecho de veto que le asiste al ejecutivo Federal y se encuentra contemplado en inciso a) del artículo 72 constitucional, abre la posibilidad de su intervención en el proceso de elaboración y expedición de normas, en razón de que se considera pertinente considerar todas aquellas opiniones y datos que el presidente de la República pudiese aportar al Congreso de la Unión, por ser aquél el ejecutor de la ley y estar más familiarizado con las vicisitudes que se presentan en la aplicación de la norma, en mayor medida que el propio órgano legislativo, enriqueciéndose de esta manera el contenido y eficacia de las normas.

Mario de la Cueva,²⁵⁴ al igual que Jorge Carpizo,²⁵⁵ consideran que al presidente de la República no le asiste facultad alguna para hacer observaciones a las iniciativas de reforma a la Ley Suprema, en primer término porque esa potestad sólo le asiste por cuanto a los actos del poder legislativo federal, y no para someter a revisión las decisiones de un órgano de distinta naturaleza y mayor jerarquía, pues consideran que el poder revisor de la Constitución es un órgano ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos, que puede alterar en cualquier momento el funcionamiento o estructura de estos últimos.

De la lectura al artículo 135 constitucional, se infiere que la intención del Constituyente fue que las únicas revisiones a las que puede ser sometida la reforma constitucional, serán las de cada una de las cámaras del Congreso General y las subsecuentes de los congresos de los Estados, para así finalmente turnar las reformas al ejecutivo federal para su promulgación y

²⁵⁴ CUEVA, Mario de la, *op. cit.*, p. 140.

²⁵⁵ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 443.

publicación en el Diario Oficial de la Federación, quien en esta última etapa no podría cuestionarlas, ya que se considera suficiente la intervención de los órganos legislativos de los ámbitos federal y local, para la modificación de la Carta Magna.

Ese procedimiento dificultado sólo fue concebido por la Asamblea Constituyente de 1917, sin hacerse mención de la adición de algún otro obstáculo, pues se consideró que se encuentran representados la totalidad de los intereses legítimos del pueblo. La obstaculización del procedimiento de reforma, a través del veto del presidente de la República, lo volvería un procedimiento complicado.

Inclusive cabe destacar que la misma votación que se requiere para que se supere el veto presidencial (dos terceras partes de los integrantes de cada cámara del legislativo federal), en el caso de las reformas a la Ley Suprema, en la primera fase del procedimiento se precisa igualmente esa votación en forma más genérica (de la totalidad de los individuos integrantes del Congreso de la Unión), por lo que sería incongruente requerir la misma mayoría en una fase posterior por el simple veto del ejecutivo Federal.

El sólo hecho de aplicar lo dispuesto en la última parte del inciso a) del artículo 72, desequilibraría la intervención de los congresos estatales, ya que después del veto sólo participarían en la segunda revisión las cámaras del Congreso de la Unión y no así aquéllos, desvirtuando la aplicación del principio "federal".

Un documento constitucional que hizo pronunciamiento expreso respecto a la circunstancia en estudio, fue la Constitución Federal de 1824,

la que en su artículo 170, establecía la prohibición al presidente la República para hacer observaciones a los proyectos de reformas constitucionales.²⁵⁶

III. ETAPAS EN QUE PUEDE CUESTIONARSE LA REFORMA

A) LA VOTACIÓN DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

En el sistema de reformas a la Ley Fundamental, se establece la participación de los congresos estatales, que en forma conjunta al Congreso de la Unión, decidirán si las propuestas de modificación son o no pertinentes, pues se supone una consideración a los legítimos reclamos de la sociedad que integra cada entidad federativa.

Por la forma de Estado federal adoptada, se hace indispensable considerar en un mismo nivel político tanto a los llamados poderes federales, como a los instituidos en cada entidad federativa, máxime en la función de reformas a la Constitución, por tener repercusión en cada entidad, el cambio que se proponga en la reforma.

En una visión práctica podemos decir que la sola oposición de un congreso estatal a las reformas a la Ley Constitucional, ninguna trascendencia tendría, pues se requiere que sea mayoría la que desapruuebe la modificación. En concreto la sola opinión de una entidad federativa a través de su congreso no obstaculiza en nada el progreso de la reforma, necesitaría el consenso de las restantes para lograr su cometido.

²⁵⁶ *Cfr.*, FERRER MUÑOZ, Manuel y otro, *op. cit.*, p. 358.

Consideramos que debe ser trascendente el parecer de cada congreso de los Estados, por lo menos a modo de que su negativa a la modificación sea considerada en conjunción con las de las otras que en ese sentido se pronunciasen por los demás estados, sean discutidas en el propio Congreso de la Unión y en las restantes legislaturas a fin de decidir si su punto de vista (el cual con el procedimiento actual sólo es discutido en la propia legislatura) es trascendente para modificar o inclusive desistir del intento de reforma, y de esta forma consolidar el principio federal. No es óbice a lo anterior, el hecho de que se considera que la voluntad general de los gobernados se encuentra representada en cada cámara del Congreso de la Unión, porque sobre las materias que no legisla, que son las reservadas a los Estados, podría haber alguna modificación en detrimento de la soberanía de éstos, por lo cual debe admitirse su participación para garantizarla.

La participación directa²⁵⁷ que tienen los Estados-miembros, en la tarea de revisar la Constitución, garantiza la persistencia del *status* federal, asegura su existencia en virtud de que en la reforma se puede alterar ese *status*. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los Estados, la autonomía de éstos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la reforma, sea quien fuere.²⁵⁸

Consideramos que el cuestionamiento de las reformas a la Carta Magna por lo que hace a la votación de las llamadas legislaturas de los Estados, es casi nulo, pues sólo es factible cuando concurre en mayoría la oposición al proyecto, es decir, que a cada congreso estatal le está vedado

²⁵⁷ Pues se considera que hay participación indirecta de los Estados en el procedimiento legislativo, a través del Senado de la República. Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op cit.*, pp. 139 y 140.

²⁵⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 141

el proponer si según su parecer requiere alguna modificación la reforma, pues su voto sólo se limitará a adherirse o a rechazarla.

B) EL CÓMPUTO REALIZADO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN O LA COMISIÓN PERMANENTE

En la reforma de octubre de 1966, se adicionó el artículo 135 constitucional en el sentido de que el cómputo de los votos de los congresos de los Estados en lo concerniente a las reformas constitucionales y la declaración de que éstas quedan incorporadas al Pacto Supremo, pueden elaborarlo tanto el Congreso de la Unión, como la Comisión Permanente en los periodos de receso de aquél.

Un análisis a las reformas a la Constitución sólo puede plantearse en la etapa de discusión de las mismas, es decir en la fase preliminar del procedimiento, en la cual se moldea la iniciativa presentada, a modo de que su contenido normativo lleve inmersas las consideraciones políticas y jurídicas necesarias para su verdadera eficacia, al pretenderse una evolución del sistema jurídico por las imperantes necesidades sociales.

En ese sentido todas aquellas etapas del procedimiento de revisión a la Ley Fundamental, en las que sólo se realicen actos de adhesión o desaprobación (como en el caso expuesto de las llamadas legislaturas estatales) o de simple certificación, como en lo concerniente al cómputo que realiza tanto el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, no constituyen propiamente el cuestionamiento a la reforma, sino sólo contribuyen a que la misma cumpla con los requisitos de forma establecidos para que lleguen a formar parte de la Constitución.

Claro está que sin el cómputo del Congreso de la Unión, o de la Comisión permanente, no podríamos decir que la modificación constitucional pueda progresar, pues se supone que ha de constatarse fehacientemente que se dio el consenso requerido en los órganos legislativos locales, para que prosperara, o sea, que de la votación de estos últimos fue mayoritaria conforme a lo establecido en el artículo 135 constitucional.

Un error en el cómputo podría repercutir en que la supuesta reforma fuese anulable, pero sólo nos referimos al error trascendente, el que incide directamente en la determinación de la mayoría en la votación de las llamadas legislaturas de los Estados, mas no aquél meramente aritmético que no tenga repercusión en esta circunstancia.

IV. CRITERIOS VERTIDOS SOBRE EL AMPARO CONTRA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

A) CRITERIO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El criterio del poder judicial de la Federación, en lo relativo a la procedencia del amparo contra las reformas constitucionales ha ido evolucionando, hacia la tendencia de considerar como susceptible del control constitucional aquellas modificaciones a la Carta Fundamental que adolezcan de la falta de requisitos fijados en la misma para considerarlas como parte de ella.

En un principio se cierra la puerta al juicio de amparo como posible medio de control de la constitucionalidad de la actuación del órgano revisor, en razón de que se consideró que no podría tildarse de inconstitucional una norma que se encuentra al mismo nivel que la propia Ley Suprema. Se invoca la existencia del Poder Constituyente Permanente, el cual no tiene limitantes en su función de reforma a la Ley Suprema, por lo cual resultaba absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretendiese utilizar el juicio de amparo para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución.

Los primeros criterios jurisprudenciales sobre este tema, son los que con motivo del amparo interpuesto contra la reforma al artículo 28 constitucional se emitieron, a saber:

CONSTITUCION, REFORMAS A LA AMPARO IMPROCEDENTE. BANCA Y CREDITO. El artículo 145 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente: "El Juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado". La parte quejosa, en la demanda de garantías, reclamó los actos que hizo consistir en: "1. Del H. Congreso de la Unión y de las HH. Legislaturas de los Estados que se han señalado como responsables, en calidad de integrantes del órgano revisor de la Constitución Federal, reclamamos la aprobación de una enmienda que adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del primer cuerpo colegiado citado reclamamos además el cómputo de votos de las Legislaturas de los Estados, la declaración de estar aprobada la adición constitucional y la expedición del decreto de 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día inmediato siguiente. Dicho párrafo adicionado es del tenor literal siguiente: "Artículo primero. Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue: Artículo 28. ... Se exceptúa también de lo previsto en la

primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito *no será objeto de concesión a particulares.* Transitorios: Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Artículo Segundo. En tanto se establecen por la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., el Banco Obrero, S.A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las organizaciones auxiliares de crédito. 2. Del C. Presidente de la República reclamamos la expedición del decreto de fecha 16 de noviembre de 1982, en que manda observar y publicar el referido decreto del H. Congreso de la Unión fechado el mismo día, publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982. 3. De los CC. secretario de Gobernación, secretario de Hacienda y Crédito Público y secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del decreto presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982. 3. (sic) De los CC. secretario de Gobernación, secretario de Hacienda y Crédito Público y secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del decreto presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982. 4. Asimismo reclamamos todas las consecuencias y efectos de los actos atribuidos a todas las autoridades responsables, entre los que pueden mencionarse, a guisa de ejemplo, los siguientes: la reducción del campo de ejercicio de la libertad de comercio e industria de las quejas, sustrayendo de dicha

esfera el servicio al público de la banca y crédito para constituir un nuevo monopolio estatal incompatible con las decisiones políticas fundamentales tomadas por el Constituyente de 1917; el obstruir la devolución de las autorizaciones o mal llamadas concesiones expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en favor de las quejas para dar al público el servicio de banca y crédito, autorizaciones o mal llamadas concesiones que les fueron retiradas por el decreto expropiatorio de bienes de 1o. de septiembre de 1982, impugnado mediante el juicio de amparo número 322/82, del Índice del Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa; el coartar y hacer nugatoria la ejecución de la sentencia que se pronunciare en la audiencia constitucional del citado juicio de garantías, concediendo a las quejas el amparo contra el retiro de las autorizaciones o mal llamadas concesiones a que se refiere el aludido decreto de 1o. de septiembre de 1982, *impidiendo los efectos restitutorios de dicho fallo; la privación indebida de los derechos de las quejas emanados de sus autorizaciones o mal llamadas concesiones para prestar al público el servicio de banca y crédito y derivados también de las leyes hasta el 18 de noviembre de 1982, día en que entró en vigor la enmienda constitucional impugnada*". Cuando en una demanda de garantías se reclaman en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, es evidente que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, debió desecharse aquélla, por ser notoriamente improcedente, en términos de lo establecido por la fracción XVIII del artículo 73 de la ley de la materia, en relación con los artículos 1o. de la propia ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, cabe precisar que los supuestos de procedencia del juicio de garantías se encuentran limitativamente señalados en los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, reglamentaria del precepto citado en primer lugar y del artículo 107 de la propia Carta Magna; asimismo, debe decirse que el procedimiento y las bases a que se sujeta el juicio constitucional están previstos en el último de los mencionados preceptos. Dispone el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: 1. Por

leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". A su vez, el artículo 1o. de la Ley de Amparo, establece: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". Debe decirse que el caso concreto no queda comprendido en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo a que se refieren los preceptos antes transcritos. Se afirma lo anterior, dado que el caso de que se trata no encuadra ni en la fracción II, ni tampoco en la fracción III, de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, porque no se aduce por la parte quejosa en la demanda de amparo invasión alguna de soberanía entre la Federación y los Estados. Tampoco queda comprendido el caso que se estudia en la fracción I de los mismos artículos 103 de la Carta Magna y 1o. de la ley invocada, en virtud de que para que el juicio fuera procedente en los términos de la fracción mencionada, sería preciso que el precepto "leyes" a que se refieren tales disposiciones comprendiese a la Constitución General de la República, lo que es inaceptable, según enseguida se verá. Efectivamente, el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado. Cabe precisar que les asiste la razón a las recurrentes en cuanto aducen que "Constitución" y "ley" son conceptos que no deben confundirse, pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Igualmente, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a

su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta, se encuentra en contravención con aquélla; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, también llamado Constituyente Permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos. De lo anterior resulta que, como ya se dijo, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, son términos que en forma alguna deben confundirse para llegar a concluir que el juicio de garantías pudiera intentarse, por igual contra una y contra otra. En tales condiciones, como en el concepto "leyes" a que aluden los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no se comprende el de Ley Suprema, o sea la "Constitución", que como ha quedado expresado, por su jerarquía no puede confundirse con la ley ya sea ésta federal o local que es a la que se refiere el precepto antes indicado. Este tribunal concluye que es incuestionable que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse, por ser notoriamente improcedente, con fundamento en lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII, y 1o. de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obsta a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugnen también vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada. Esto es así, por que admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría, necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, lo cual es inadmisibles, según ya se dijo. Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de

examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento.²⁵⁹

DEMANDA DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL. IMPROCEDENCIA DE LA. Si en la demanda de amparo, se reclama la aprobación del decreto que reformó el artículo 27 constitucional, así como la ejecución que las nuevas autoridades agrarias den a tales enmiendas y el juez de Distrito la desecha con apoyo en la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 1o. ambos de la Ley de Amparo, su actuar es correcto; toda vez que en el artículo 103 de la Carta Magna, se hace una enumeración limitativa de los casos en que procede el juicio de amparo de donde se advierte que las reformas a los artículos de la propia Constitución, no están contempladas dentro de los supuestos de procedencia de juicio de garantías; por tanto, al ser este artículo limitativo y no enunciativo, debe considerarse que se actualiza en la especie la causal de improcedencia invocada.²⁶⁰

Ya en la actual novena época, en virtud de la acalorada discusión en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del amparo indirecto interpuesto por Manuel Camacho Solís, se abre la posibilidad de impugnar el procedimiento de reformas a la Ley Suprema, en primer lugar porque se consideró que dentro el término de "ley" a que se refiere el artículo 103 constitucional para la procedencia del amparo, se puede encuadrar válidamente a cualquier reforma a la Constitución, la cual debe ser creada a través de la aplicación del procedimiento que el artículo 135 constitucional establece, pues de sostener lo contrario estaríamos tolerando la práctica de un "pseudoconstitucionalismo". Y en esa vertiente,

²⁵⁹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tomo 169-174 Sexta Parte, p. 56.

²⁶⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, Tomo 58, Octubre de 1992, Tesis: XII.1o. J/5, p. 63.

surgieron los nuevos criterios que son un parteaguas en la historia de la Suprema Corte de Justicia, la cual con una visión más amplia examina estas cuestiones rompiendo con moldes prístinos que socavaban la tarea de la preservación del orden constitucional. A continuación se enumera uno de esos criterios jurisprudenciales en los que se vislumbra esa tendencia:

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 inimpugnabile 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.²⁶¹

Es importante enfatizar que el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no constituye jurisprudencia ni es apta para integrarla, ya que es una sola resolución y fue aprobada por menos de 8 ministros.

En los primeros criterios (antes de la novena época), el Poder Judicial Federal se consideraba incompetente para conocer del juicio de amparo que se intentase contra reforma constitucional alguna, por lo que consideraba que la demanda de garantías en la que se le señalara como acto reclamado, debía desecharse inmediatamente por ser manifiesta e indudable la causa de improcedencia, basada en que el juicio de amparo, en ningún momento fue concebido para someter a control a las normas constitucionales, tan es así, que el artículo 103 constitucional designa como "leyes", aquellas normas de carácter secundario que emanan de la propia Constitución, pero nunca a esta última.

Finalmente, a través del criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se inicia una nueva era en el control de la constitucionalidad, pues se abre la puerta para considerar que los actos legislativos cuyo resultado es la reforma a la Ley Suprema, son susceptibles de ser sometidos a control constitucional, pues de otra forma sería imposible reparar las violaciones que se cometiesen al artículo 135 constitucional.

²⁶¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo X, Septiembre de 1999, Tesis P. LXII/99, p. 11.

Claro está que es una ficción el hecho que la Corte, determine que lo que se reclama en este tipo de demandas son los actos del procedimiento de reformas a la ley, puesto que para efectos de la sentencia de amparo, en nada se diferencia con la propia reforma, en virtud de que en esta última también repercutirían esos efectos al grado de anularla. Consideramos que en forma tímida se estableció la procedencia del juicio de amparo contra la reforma constitucional *per se*, lo que nos podría aventurar a afirmar que se podría reflejar en los restantes medios de control jurisdiccional de la constitucionalidad, como la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales por las mismas razones que esgrimió la Corte respecto del amparo, dejando como reflexión si los efectos generales de la sentencia serían factibles, es decir, que una reforma constitucional sea declarada *erga omnes*, como inconstitucional.

B) DOCTRINA

En este tema tan polémico del amparo contra las reformas constitucionales, existen diversas opiniones, desde los que niegan rotundamente su procedencia por considerar al llamado poder reformador de la Constitución, como un poder supraestatal investido de la propia soberanía; los que eximen del ámbito protector del juicio de garantías el contenido de las reformas constitucionales, pero admiten que es cuestionable su procedimiento por intervenir en él autoridades constituidas — como en el caso de la Suprema Corte de Justicia—; hasta los que basados en la soberanía y supremacía constitucional, consideran que inclusive la substancia misma de una reforma constitucional es susceptible de ser sometida al análisis de un mecanismo de defensa de la Carta Magna, como

lo es el juicio de amparo, en razón de que nada ni nadie está por encima de ella, es decir, con la reforma no se pueden trastocar los principios políticos fundamentales que son el sustento del Estado creado, porque esa labor sólo le compete al pueblo, titular de la soberanía nacional.

1. ULISES SCHMILL ORDÓNEZ

Este tratadista señala que el sistema instaurado en el artículo 135 de la Constitución Política, impide se someta a control alguno el fondo de toda reforma constitucional, por no establecerse limitación alguna por lo que hace al actuar del órgano reformador, en cuanto al contenido de la modificación.²⁶²

Sin embargo afirma, que mediante el juicio de amparo podría cuestionarse la reforma, por lo que hace a los vicios formales que tuviera, por desconocer los procedimientos o los requisitos de integración de los órganos. Por lo que a través del juicio de garantías podría plantearse la violación a la garantía de legalidad en sentido amplio, aludiendo principalmente a la garantía constitucional de autoridad competente.²⁶³

Hace especial énfasis a que el amparo sólo podría intentarse a instancia de parte agraviada, de conformidad con lo preceptuado en la fracción I, del artículo 107 constitucional, entonces el gobernado afectado en

²⁶² SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, *et. al.*, "Cuadernos constitucionales México-Centroamérica", Editorial UNAM, México, número 8, p. 52.

²⁶³ *Idem*, pp. 52 y 53.

sus derechos por la reforma constitucional es la única persona para ocurrir ante la autoridad federal en la defensa de sus garantías individuales.²⁶⁴

2. JORGE MADRAZO CUÉLLAR

Este autor colocado en una de las posiciones radicales, sostiene que al poder judicial de la Federación, le está vedada la posibilidad de controlar las reformas constitucionales, en razón de que en ninguna parte de la Carta Magna, le está otorgada, en forma expresa, esta facultad.²⁶⁵

Que el Poder Judicial Federal no puede erigirse en un órgano de mayor jerarquía que el llamado constituyente permanente, por una mera interpretación errónea del artículo 103 constitucional,²⁶⁶ es decir, se pronuncia por la tendencia que considera ilimitada la función del poder reformador, y que el Poder Judicial Federal, por ser un órgano constituido no está facultado ni para examinar y mucho menos para anular a través de sus sentencias un acto emanado de un poder superior, como lo es que realiza la reforma al Pacto Federal.

²⁶⁴ *Idem*, p. 52.

²⁶⁵ CARRANCO ZÚÑIGA, Jocl, "Régimen jurídico del Distrito Federal", *op. cit.*, p. 181.

²⁶⁶ *Ibidem*.

3. GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL

Por su parte Genaro David Góngora, con mayor profundidad se refiere a este tópico del amparo contra las reformas constitucionales, estableciendo, en principio de cuentas, que la posibilidad de someter a regularidad constitucional a la reforma, se desprende del contenido del artículo 103 de la Ley Suprema, pues podemos encuadrar en el concepto de ley como fuente del Derecho, las reformas a la Constitución, y como actos de autoridad que violan garantías individuales, las reformas constitucionales que no se ajusten a las prescripciones del artículo 135 constitucional.²⁶⁷

La reforma es la manifestación de un poder jurídicamente sometido a límites, entonces el poder judicial aparece como una exigencia ineludible para garantizar esos límites, que no es sino el respeto de la propia Constitución.²⁶⁸

El Tribunal Constitucional es un poder neutro, que se limita a sostener la efectividad del sistema constitucional, pero que en modo alguno lo configura y, menos aún, impide su cambio.²⁶⁹ Este aspecto que se destaca por Góngora, es con la fe de que el poder Judicial cumpliría cabalmente en su función de desentrañar el significado auténtico de la ley constitucional, al grado de percibir la notoria contrariedad entre los designios consignados en el artículo 135 constitucional y la actuación de los órganos que intervienen en la formación de la nueva norma constitucional.

²⁶⁷ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. “¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional?”, *op. cit.*, p. 13.

²⁶⁸ *Ibidem*

Al no llevarse a cabo una reforma conforme lo prescribe la Constitución, no podemos hablar en puridad de un régimen constitucional, sino más bien de un pseudoconstitucionalismo.²⁷⁰

4. OTROS

Existe una cantidad mucho mayor de tratadistas que han manifestado su parecer por lo que hace al amparo contra las reformas constitucionales, entre los que podemos encontrar a los más insignes como **Felipe Tena Ramírez**, quien en su obra de *“Derecho Constitucional”* al analizar el tema del que denomina el poder constituyente permanente, desarrolla todo un tratado en este sentido, al grado de que su punto de vista fue el que sirvió como base, e imperó en los primeros criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Primeramente define la naturaleza del que denomina poder constituyente permanente, quien por estar facultado para realizar el cambio en la normatividad constitucional, es el heredero indudable de la soberanía nacional, además de que sólo en observancia al sistema representativo esa soberanía puede ejercerse (pues el pueblo no puede jurídicamente gobernarse a sí mismo), y tiene su mayor expresión en la actuación de este constituyente permanente *“Este órgano tiene que participar en forma alguna de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía”*.²⁷¹

²⁶⁹ *Idem*, p. 12.

²⁷⁰ *Idem*, p. 13.

²⁷¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 46.

El constituyente permanente, es un órgano que se encuentra situado entre el Poder Constituyente y los órganos constituidos, investido de una soberanía tal que puede reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana.²⁷² Por encontrarse ilimitado el constituyente permanente, no podemos concebir que sobre el contenido de una reforma se pueda hacer pronunciamiento alguno a través la defensa constitucional del amparo.

Según su criterio una reforma a la Ley Suprema se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo que señala el artículo 135, sino por haberse realizado por un órgano distinto a aquél o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto.²⁷³

Ignacio Burgoa Orihuela, realiza un análisis loable, debido a la acuciosidad con que trata el tema, quien sin hacer mención expresa a la procedencia del juicio de amparo contra las reformas constitucionales, da los elementos necesarios para considerar que se adhiere a la teoría de su procedencia, inclusive por lo que hace el contenido de la reforma.

Primeramente define la naturaleza del llamado poder revisor, catalogándolo como un poder constituido, en razón de que los órganos que lo integran (Legislativos federal y poderes legislativos de los Estados), los cuales desarrollan una función de colaboración o cooperación, son órganos constituidos, y lógicamente la naturaleza del todo se establece en razón directa de la naturaleza de sus partes.²⁷⁴

²⁷² *Idem*, p. 58.

²⁷³ *Idem*, pp. 59 y 60.

²⁷⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "*Derecho Constitucional Mexicano*", *op. cit.*, p. 428.

Asimismo por lo que hace a la consideración que diversos tratadistas hacen del poder revisor, al investirlo de la calidad soberana, el autor en comento se pronuncia en contra, al argüir que el pueblo jamás se ha despojado de su soberanía para delegarla al Congreso de la Unión y las asambleas legislativas estatales, pues es atributo de aquélla, la inalienabilidad, tal y como se advierte del contenido del artículo 39 constitucional.²⁷⁵

Que el poder revisor, no puede desviar su actuación a la modificación a la alteración de aquellos principios políticos, sociales y económicos, que se encuentran arraigados en el ser, modo de ser y querer ser de un pueblo, los cuales deben ser respetados para garantizar la identidad y continuidad de la Constitución, considerada como un todo, por lo tanto no le es dable a este órgano el otorgar una nueva.²⁷⁶

Por su parte otro notable jurisconsulto, **Mario de la Cueva**, se inclina a la tendencia de tildar de inconstitucional una reforma a la Carta Magna, que pugne manifiesta y abiertamente, no sólo contra los principios que determinan la democracia, tales como las ideas de igualdad, libertad, dignidad y justicia para todos los hombres, sino también los que contribuyen a la integración del estilo de la vida política del pueblo, tales como el federalismo.²⁷⁷

Mario de la Cueva, desarrolla su tesis dentro del pensamiento democrático, es decir, toma como parámetro básico, el término de la

²⁷⁵ *Idem*, p. 425.

²⁷⁶ *Idem*, pp. 426-439.

²⁷⁷ CUEVA, Mario de la. *op. cit.*, p. 170.

soberanía, y en este contexto, señala que el poder reformador, como él lo denomina, constituye un escalón inferior al pueblo, un poder intermedio que presupone la existencia de la Constitución y del Poder Constituyente; el control de la constitucionalidad de sus actos tiene que referirse a la Constitución y al Poder Constituyente, por lo tanto, sus facultades se encuentran limitadas.²⁷⁸

Que el poder reformador, se puede encuadrar válidamente en el término de autoridad, de conformidad con el artículo 103 constitucional, si la función de éste es la de adicionar o reformar, pero siempre sobre una ley existente, por lo tanto al intentar suprimir la Constitución se puede cuestionar su actuar en la vía de amparo, cuando su acto va más allá de la competencia que le fijó el poder constituyente.²⁷⁹

Otro estudio destacable, es el que elaboró **Miguel de Jesús Alvarado**, quien justifica la procedencia del amparo inclusive contra la sustancia o contenido de la reforma. Para aclarar la cuestión concerniente a la procedencia del amparo, sostiene que el término de "leyes" engloba al de "Constitución", ya que las reformas constitucionales se realizan mediante "leyes de reforma constitucional". Además si de conformidad con el artículo 70 constitucional, "toda resolución tendrá el carácter de ley o decreto", no hay duda de que el producto de la reforma constitucional es una ley, de manera que el juicio de amparo es procedente en términos de la fracción I del artículo 103 constitucional.²⁸⁰

²⁷⁸ *Idem.* p. 173

²⁷⁹ *Idem.* p. 172.

²⁸⁰ ALVARADO ESQUIVEL; Miguel de Jesús, *op cit.*, p. 132

La competencia del Poder Judicial Federal no se encuentra establecida en forma expresa en la Carta Magna, sino implícita como consecuencia de la interpretación de los principios de supremacía y rigidez constitucionales, así como el carácter de este poder, como el intérprete supremo y guardián de la Constitución.²⁸¹

La reforma constitucional es la manifestación de un poder jurídicamente regulado y sometido a límites, por lo que es una consecuencia ineludible el control judicial sobre ella, a efecto de exigir al poder reformador el respeto a esos límites, que no es sino el respeto a la Constitución misma,²⁸² y propone que por la vía de amparo y las controversias constitucionales se restaure el orden constitucional infringido.

²⁸¹ *Idem*, p. 138.

²⁸² *Ibidem*.

CAPÍTULO SEXTO

ESTUDIO DEL AMPARO INTERPUESTO POR MANUEL CAMACHO SOLÍS

SUMARIO: I. Antecedentes políticos y jurídicos. II. Demanda. A) Planteamiento del problema. B) Actos reclamados. C) Conceptos de violación. D) Procedencia del juicio de amparo. III. Auto de desechamiento y recurso de revisión. A) Razones del juez de Distrito. B) Agravios esgrimidos en el recurso de revisión. C) La atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. D) Discusión en el Pleno de la Suprema Corte. E) Resolución. F) Voto particular. IV. Sentencia del juez de Distrito.

I. ANTECEDENTES POLÍTICOS Y JURÍDICOS

Manuel Camacho Solís, fue Jefe del Departamento del Distrito Federal en el periodo comprendido del 1º de diciembre de 1988 al 29 de noviembre de 1993.

El 25 de julio de 1996, el presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León; los diputados federales Ricardo García Cervantes, Humberto Roque Villanueva, Jesús Ortega Martínez y Alfonso P. Ríos Vázquez, así como los senadores Gabriel Jiménez Remus, Fernando Ortiz Arana, Héctor Sánchez López e Irma Serrano Castro Domínguez, suscribieron y presentaron a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa por virtud de la cual propusieron reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos de que se discutieran y, en su caso, aprobara la iniciativa de reformas contenidas en la iniciativa, el 26 de julio de 1996, la Comisión Permanente acordó convocar al Congreso de la Unión a un periodo extraordinario de sesiones que se iniciaría el día 30 ese mismo mes de julio, publicándose el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de dicho mes.

La iniciativa de reformas a la Constitución fue dictaminada por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 30 de julio de 1996.

Dado el consenso previo a que se ha hecho referencia, una vez que fue dictaminada la iniciativa por las comisiones correspondientes, pasó al Pleno de la Cámara de Diputados, para su aprobación.

Agotada que fue la aprobación de la cámara de origen, que, en el caso, lo fue la de diputados, la iniciativa pasó a la Cámara de Senadores; la que la aprobó en sus términos.

Hecho lo anterior, el proyecto aprobado por ambas cámaras fue enviado a los congresos de los Estados para los efectos de su aprobación.

El 21 de agosto de 1996, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en ejercicio de las atribuciones que para ella derivan del artículo 135 constitucional, hizo el cómputo de los votos de los congresos de los Estados y en virtud de haber estimado que había mayoría de votos aprobatorios, declaró aprobadas las reformas. Las reformas a la Constitución Política del

país fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Manuel Camacho Solís, mediante escrito de 29 de agosto de 1996, interpuso juicio de amparo indirecto contra el decreto promulgatorio de reformas al artículo 122 constitucional, por considerar que el procedimiento de reformas se encontraba viciado de inconstitucionalidad al haber vulnerado en su perjuicio las garantías individuales contenidas en los artículos 1º, 14, 16 y 17, en relación con los artículos 49, 50, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta no era la primera ocasión en que se pretendía recurrir una reforma a la Carta Magna, pero a diferencia de las que la precedían, en ésta vez sólo se impugnaban los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución. En una anterior demanda de amparo indirecto, se combatió por diversas personas físicas e instituciones bancarias, la reforma del artículo 28 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, por cuanto a sus posibles vicios de fondo, en razón de que se contravenía el principio de "prohibición de la creación de monopolios estatales" y "de libre mercado o concurrencia", al haberse nacionalizado por el presidente de la República José López Portillo, las instituciones bancarias. Dicha demanda, fue admitida por el juez cuarto de Distrito, pero en virtud de la resolución recaída al recurso de revisión interpuesto contra el auto admisorio de la demanda, por el presidente de la República, y los secretarios de gobernación, hacienda y crédito público, y del trabajo y previsión social; se resolvió que el amparo en comento debía desecharse por ser manifiesta e indudable su improcedencia, en razón de que no se adecuaba a los supuestos señalados en los artículos 103 constitucional, y el

1º de la Ley de Amparo, al no preverse en los mismos la impugnación de disposiciones de la Constitución, sino de leyes ordinarias.²⁸³

II. DEMANDA

A) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la demanda de amparo interpuesta por Manuel Camacho Solís, principalmente se recurre el procedimiento de reformas a la Ley Fundamental, por considerar que en el mismo no se cumplieron los requisitos señalados en los artículos 71, 72 y 135 constitucionales, en razón de que:

El nuevo artículo 122 constitucional, según el quejoso, le vedaba el derecho que como ciudadano tenía para poder registrarse y presentarse como candidato a ocupar el cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal en las elecciones que debían tener verificativo en el año de 1997, en razón de la prohibición que en este artículo se prescribió en su Base Segunda. Para mayor claridad se transcribe dicho artículo, en su parte correspondiente:

“BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

1. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del día de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

²⁸³ SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *op. cit.*, pp. 53-111.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la elección, y no haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial”.

Y en el artículo noveno transitorio de la reforma al artículo 122 constitucional, se asentó lo siguiente:

“NOVENO TRANSITORIO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I, de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación”.

El quejoso, impugnó el procedimiento de reformas a la Ley Suprema haciendo énfasis de que en la demanda no se cuestionaba el fondo de la reforma, sino la legalidad formal de la misma, pues no podrían incorporarse al texto de la Constitución, aquellos proyectos de reforma que adolecieran de la falta de requisitos que se indican en el artículo 135 constitucional, pues de ser así nos encontramos simplemente ante una aparente reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) ACTOS RECLAMADOS

En el capítulo de actos reclamados, Manuel Camacho Soís, señaló cada una las etapas del proceso legislativo, comenzando desde la presentación de la propia iniciativa de ley, su discusión en ambas cámaras del Congreso General, y en los respectivos congresos estatales, hasta culminar con la promulgación y publicación de las reformas al artículo 122 constitucional.

Se señalaron como actos reclamados, los siguientes:

Del H. Congreso de la Unión:

IV.1.- El acto por virtud del cual la Cámara de Diputados de dicho Congreso aprobó el 31 de julio 1996, como Cámara de Origen, y parte del proceso legislativo, la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República presentada el 26 del mismo mes y año, como consta en el Diario de los debates, número 3, del año II, correspondiente al miércoles 31 de julio de 1996, que publica el Poder Legislativo Federal, a fojas 59.

IV.2.- Del propio H. Congreso de la Unión reclamó el acto por virtud del cual la H. Cámara de Senadores, el 1º de agosto de 1996, aprobó, como Cámara Revisora, y parte del proceso legislativo, la iniciativa de reformas constitucionales presentada el 26 julio de 1996, según se desprende del diario de los Debates correspondiente.

IV.3.- De las Legislaturas de los Estados Libres y Soberanos que conforman la República Mexicana y que señalo como responsables, reclamo la aprobación de las reformas constitucionales a que se ha hecho mérito mediante el Decreto Aprobatorio correspondiente, que le fueron enviadas para tal efecto por el H. Congreso de la Unión.

IV.4.- De la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, reclamo el cómputo que realizó el 21 de agosto de 1996 de los votos aprobatorios emitidos por las Legislaturas de los Estados; por la declaración que emitió con esa misma fecha, en el sentido de haber sido aprobadas las supuestas reformas constitucionales; así como por el decreto que contiene el cómputo y la declaración señalados, publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al jueves 22 de agosto de 1996.

IV.5.- Del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, reclamó el decreto de 21 de agosto de 1996, por virtud del cual ordenó la promulgación y publicación de las supuestas reformas constitucionales.

C) CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

La parte medular de la demanda de amparo incoada por Manuel Camacho Solís, que la constituyen precisamente los conceptos de violación, se dirigieron a esgrimir las siguientes vulneraciones a sus garantías individuales:

1. Que en el procedimiento de reformas se violó la garantía de legalidad, pues se dejó de observar lo prescrito en el artículo 71 constitucional, en relación con el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pues la iniciativa de reforma al haber sido formulada inicialmente por un grupo de Senadores, debió haberse presentado ante esa misma cámara, como de origen, para que posteriormente fuese discutida en la de diputados, y no como en forma contraria aconteció, pues dicha iniciativa fue presentada ante la cámara de diputados.

2. Que en la reforma al artículo 122 constitucional, no se observó el principio de separación de poderes, inmerso en el artículo 49 constitucional, en razón de que la iniciativa, fue suscrita en forma simultánea por el presidente de la República, los diputados y senadores líderes de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

3. De los hechos de la demanda, también destacaba el argumento de que se vulneraba el contenido del artículo 147 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, pues se asentó en forma incorrecta que hubo unanimidad en la votación de la iniciativa presentada, siendo que existieron cinco votos en contra.

D) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

Esgrimiendo un argumento simple, consideró procedente el juicio de garantías, pues los tribunales Federales se encuentran facultados para conocer de las violaciones a las garantías individuales como las contenidas en los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución.

Asimismo en el capítulo que denominó "Consideraciones Jurídicas de Carácter General", pretendió hacer notar que su demanda de garantías no se encuadraba a los diversos supuestos de improcedencia. El primero de ellos, es el que se refiere al reclamo de derechos de naturaleza política, y el agraviado sostiene que a pesar de que se le vulneran sus derechos como ciudadano, no reclama derechos de esta naturaleza.

En el segundo supuesto de improcedencia, de igual forma que el anterior, argumentó que tampoco se actualizaba el que su demanda se encontraba encaminada a cuestionar una reforma, por lo que hace al fondo de ésta, sino a la falta de formalidades que debieron seguirse en el proceso legislativo de la reforma. Y finalmente que el juicio incoado tampoco se perfilaba al reclamo de la violación al principio de no-retroactividad de la ley en su perjuicio.

III. AUTO DE DESECHAMIENTO Y RECURSO DE REVISIÓN

La demanda de amparo fue presentada en la oficialía de partes común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, correspondiendo su conocimiento en razón del turno, a la Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, de la cita entidad federativa.

La Juez de Distrito, fundándose en el artículo 145, en relación con los diversos 73, fracción XVIII y 1º de la Ley de Amparo, 103 y 107 de la Constitución Política, desechó la demanda de garantías por notoriamente improcedente, bajo los siguientes lineamientos:

“ Vista la demanda promovida por MANUEL CAMACHO SOLIS en contra de actos del CONGRESO DE LA UNION y otras autoridades, regístrese en el libro de gobierno con el número que le corresponda. Ahora bien, una vez analizada ña mencionada demanda de amparo, en los términos del artículo 145 de la Ley de Amparo, que señala lo siguiente: “El juez de distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado.” En ese orden de ideas, de la lectura de la misma se advierte, que la parte quejosa reclamó los siguientes actos: “ Del H. Congreso de la Unión reclamo: el acto por virtud del cual la Cámara de Diputados de dicho Congreso aprobó, como cámara de origen, y parte del proceso legislativo, con fecha treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis, la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República presentada el día veintiséis del mismo mes y año, como consta en el Diario de los Debates, número 3, del año II, correspondiente al día miércoles treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis, que publica el poder Legislativo Federal, a fojas 59. Del propio H. Congreso de la Unión reclamo el acto por virtud del cual la H.

Cámara de Senadores, con fecha primero de agosto del año en curso, aprobó, como cámara revisora, y parte del proceso legislativo, la iniciativa de reformas constitucionales presentada con fecha veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis, según se desprende del Diario de los Debates correspondiente. De las Legislaturas de los Estados Libres y soberanos que conforman la República Mexicana y que señalo como responsables, reclamo la aprobación de las reformas constitucionales a que se ha hecho mérito, mediante el decreto aprobatorio correspondiente, que le fueron enviadas para tal efecto por el H. Congreso de la Unión. De la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, reclamo el cómputo que realizó, con fecha veintiuno del mes y año en curso, de los votos aprobatorios emitidos por las Legislaturas de los estados; por la declaración que emitió con fecha veintiuno de agosto del mismo mes año (sic) en el sentido de haber sido aprobadas las supuestas reformas constitucionales; así como por el decreto que contiene el cómputo y la declaración señalados, publicado en el Diario oficial de la Federación correspondiente al día jueves veintidós de agosto del año corriente. Del C. Presidente Constitucional de los estados Unidos Mexicanos, reclamo el decreto de veintiuno de agosto en curso, por virtud del cual ordenó la promulgación y publicación de las supuestas reformas constitucionales que se impugnan por medio de este juicio constitucional de garantías." Igualmente como la demanda de amparo constituye un todo íntegramente de la lectura de la misma, concretamente en el capítulo denominado "CONSIDERACIONES JURIDICAS DE CARÁCTER GENERAL" a fojas diez, reclama la reforma al artículo 122 de la Constitución, base Segunda, segundo párrafo del apartado I, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, que reza en los siguientes términos: "BASE SEGUNDA. Respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal: " ...Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años

cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.” De lo transcrito, se desprende que la parte quejosa reclama: a) Los vicios que dice fueron cometidos durante el proceso de formación que concluyó con la reforma constitucional. B) La reforma constitucional contenida en el 122, Base Segunda, segundo párrafo del apartado I del Pacto Federal. En ese orden de ideas, es conveniente analizar supuestos (sic) de procedencia del amparo, los que están limitativamente indicados en los preceptos 103 de la Constitución y 1º de la Ley de Amparo, al efecto los mismos establecen: “Art. 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; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.” “ Artículo 1º. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que suscite: (sic) 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; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.” Ahora bien, debe decirse que en el presente caso, los actos que se impugnan no están comprendidos en las hipótesis de procedencia del juicio de garantías, precisados en los artículos transcritos. Lo anterior es así, puesto que los actos reclamados no encuadran en la fracción II, ni en la fracción III de los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, porque el promovente no alega invasión alguna de soberanía entre la Federación y los Estados, ni está comprendido el caso que se analiza en la fracción I de los referidos artículos, debido que para que juicio (sic) fuera procedente en términos de la fracción mencionada, sería preciso que el término “leyes” a que aluden tales disposiciones, comprendiese a la Constitución, lo que es inaceptable, ya que el juicio de garantías, es un medio de defensa, el más eficaz de nuestra Constitución, por lo cual resulta contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para reclamar y en el caso, destruir la

Constitución, de la que forma la aludida reforma contenida en el artículo 122, Base Segunda, segundo párrafo del apartado I. Cabe precisar que la "Constitución" y la "ley" son conceptos que no deben confundirse pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social; la ley es el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Asimismo, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal y local se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. Por lo que respecta a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contravención con aquélla; en lo que atañe su proceso de elaboración, la Constitución emana del poder constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor también llamado constituyente permanente, en tanto que la ley, proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido la Constitución señala originalmente los aspectos mencionados, en tanto, que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos. En conclusión, como el concepto "leyes" a que aluden los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I no se comprende el de la Ley Suprema o sea la "Constitución", atendiendo a lo ya manifestado. Consecuentemente, este juzgador concluye que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 122, Base Segunda, párrafo segundo del apartado I del Pacto Federal, tildándola de inconstitucional; de ahí que deba desecharse por notoriamente improcedente, con fundamento en el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII y 1º de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución General de la República. En apoyo a la anterior consideración, cabe citar por analogía, la tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página cincuenta y seis, Sexta Parte del Volumen 169174, de la Séptima Epoca del semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "CONSTITUCION, REFORMAS A LA AMPARO IMPROCEDENTE, BANCA Y CREDITO." Amen, ya que de admitir la procedencia del juicio, implicaría necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó

el procedimiento de su formación, se insiste que es inadmisibles analizar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento. Notifíquese.”

A) RAZONES DEL JUEZ DE DISTRITO

El Juez de Distrito, para desechar la demanda de amparo, se basó en las consideraciones que a continuación se sintetizan:

I. Definió, en términos del artículo 145 de la Ley de Amparo, los actos reclamados.

II. Analizó la procedencia del juicio constitucional según los preceptos 103 de la Constitución y 1º de la Ley de Amparo y estimó que los actos que se impugnaban no estaban comprendidos en las hipótesis contenidas en esos numerales, con base en las consideraciones que a continuación se precisan:

a) El promovente no alega invasión alguna de soberanías y; b) el término “leyes” no comprende a la Constitución; la “Constitución” y la “ley” son conceptos que no deben confundirse pues mientras la primera es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley es el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución; dichos ordenamientos se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido: la norma constitucional tiene supremacía respecto de la ordinaria; la Constitución emana del Poder Constituyente y

únicamente puede ser reformada o adicionada por el denominado "Constituyente Permanente", en tanto que la ley, proviene de los poderes constituidos; por lo que se refiere a su contenido, la Constitución señala originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos.

III. Consecuentemente, la demanda de amparo debe desecharse por notoriamente improcedente, con fundamento en los artículos 1º, 145 y 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo; 103 y 107 constitucionales y con apoyo, por analogía, en la tesis sustentada por el Primero Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, rubro : "CONSTITUCIÓN, REFORMAS A LA. AMPARO IMPROCEDENTE, BANCA Y CRÉDITO", ya que de admitir la procedencia del juicio, implicaría la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación.

B) AGRAVIOS ESGRIMIDOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN

Por contravenir a sus intereses, Manuel Camacho Solís interpuso recurso de revisión, contra el auto de 31 de agosto de 1996, decretado por la juez cuarto de distrito en materia administrativa del Distrito Federal. En el recurso de revisión expresa los siguientes agravios:

a) El primer agravio, fue esgrimido en el sentido de que la juez de distrito, violó al emitir el auto desechatorio, el artículo 103, fracción I de la Constitución y 145 de la Ley de Amparo, ya que contrario a lo sostenido por

la juez, la demanda de amparo no es manifiestamente improcedente, en virtud de que en ésta no se efectuó reclamo alguno por lo que hace al fondo de la reforma al artículo 122 constitucional, sino contra la reforma constitucional en su integridad, en su sentido formal, es decir, por los vicios de inconstitucionalidad de que adolece en virtud de diversas irregularidades que surgieron en el procedimiento de su creación.

Consideró el recurrente, que de seguirse el criterio del A quo, se violaría el control constitucional, pues se justifica la validez de las normas constitucionales surgidas de un procedimiento de reformas viciado, al considerarlas inatacables.²⁸⁴

b) Otro agravio planteado por el señor Camacho, es el que se fundamenta en la violación al artículo 73, fracción XVIII, en relación con los 145, 76 y 77, todos de la Ley de Amparo, pues supuestamente la juez de amparo, al emitir el auto recurrido, se pronunció sobre el fondo del amparo, sin haber sido oído ni vencido en juicio el quejoso.

Es decir, sin admitir a trámite la demanda por lo que respecta a los vicios en el proceso de formación de la reforma constitucional, la desecha resolviendo el fondo, como si se tratase de un sentencia definitiva regulada por los artículos 76 y 77 de la Ley de Amparo.

Que el desechamiento de la demanda, aunque no lo exprese, implica la declaración de constitucionalidad de los vicios de formación de la norma

²⁸⁴ "Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución", Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie de Debates, Pleno, número 11, México, 1997, pp. 121-123.

constitucional, sin que se hubiese substanciado procedimiento alguno en el que el quejoso fuese oído y vencido.²⁸⁵

c) El tercero de los agravios, se endereza contra el auto desechatorio, por lo que hace a la violación de los artículos 73, fracción XVIII y 145 de la Ley de Amparo, al considerar la juez inferior que el juicio interpuesto por el quejoso no se encuadra en ninguno de los supuestos previstos tanto en el artículo 103 constitucional, como en el 1º de la Ley de Amparo, en virtud de que considera que Constitución y ley, son dos cuestiones diferentes, además de que un órgano constituido se encuentra impedido para revisar la Constitución. Contrario a lo argumentado por el a quo, el quejoso precisa que es dable sostener que toda reforma constitucional, cuando es obra de un órgano distinto al que previene el artículo 135 de nuestra Carta Magna, o cuando no se sujeta a los procedimientos, establecidos en la misma, es materia de enjuiciamiento la validez de la misma a través del amparo.²⁸⁶

d) El último agravio se encaminó a demostrar que la juez de amparo, infringió el contenido del artículo 1º de la Ley de Amparo, en razón de una correcta interpretación de ese artículo, al desechar la demanda de amparo con el argumento de que se reclamaba a las autoridades responsables el artículo 122 constitucional, cuando se evidenció que lo reclamado fueron actos imputables a las mismas, tal y como se afirmó en los conceptos de violación, al hacer énfasis de que por la intervención del Ejecutivo federal, el proyecto de reformas no fue discutido, sino simplemente votado en cada una de las cámaras integrantes del Congreso Federal.²⁸⁷

²⁸⁵ *Idem.*, pp. 123 y 124.

²⁸⁶ *Idem.*, pp. 125 y 126.

²⁸⁷ *Idem.*, pp. 126 y 127.

C) LA ATRACCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se consideró competente para resolver del recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción III, de la Ley de Amparo; y 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por haberse ejercido la facultad de atracción para conocer del mismo, al considerar el asunto en comento como especial, por la discusión de situaciones tan trascendentales como el planteamiento de la inconstitucionalidad de una reforma constitucional, dado que tocaba una cuestión medular para el orden constitucional del país de evidentes repercusiones.

Cabe hacer notar que dicha facultad la ejerció de oficio la Corte, pero en virtud de que el quejoso mediante escrito de 10 de septiembre de 1996, sugirió se abocara al conocimiento del asunto este órgano Supremo, y ante la imposibilidad jurídica de que el quejoso pueda solicitarla, el Ministro Ortiz Mayagoitia hizo pronunciamiento expreso en el sentido de hacer suya la petición y ejercer la atracción.²⁸⁸

²⁸⁸ CARRANCO ZÚÑIGA, Joci, "Régimen Jurídico del Distrito Federal", *op. cit.*, p. 186.

D) DISCUSIÓN EN EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE

La discusión en el Pleno de la Suprema Corte fue desenvuelta con toda la seriedad y acuciosidad que el caso ameritaba, generándose una gran polémica en torno a la procedencia del amparo contra las reformas a la Ley Suprema, y así en la discusión de este punto en virtud del proyecto presentado por el Ministro Juan Díaz Romero, que proponía el desechamiento de la demanda de amparo, se presentaron los siguientes debates:

Inicialmente los Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel manifestaron su inconformidad con el referido proyecto, en razón de que consideraron que el ámbito protector del juicio de amparo abarcaba los actos reformativos a la Ley Suprema, pues al respecto, de una interpretación armónica de la ley, se colige que no existe prohibición alguna. Además que el mal llamado poder Constituyente Permanente, no es mas que la suma poderes constituidos. Y que se considera conveniente para la consecución de un verdadero estado de derecho, que los actos de cualquier autoridad, sea cual fuere su naturaleza, sean sometidos a control constitucional, y

Por su parte el Ministro Castro y Castro, llamó la atención de los demás ministros por lo que respecta a que deben enfocar su estudio a si existe o no, una causa de improcedencia que sea notoria, pues como se advierte del quinto agravio que hizo valer el quejoso, se desprende que la juez inferior, como en ese momento los ministros estaban estudiando cuestiones irían a salir a colación en el transcurso del juicio, pues a su parecer no se podía determinar en forma tajante que el asunto culminaba por

un criterio meramente subjetivo, de que contra una reforma constitucional no hay amparo posible.²⁸⁹

Apoyando el proyecto el Ministro Aguinaco Alemán, argumentó que habría que atender que los efectos de la sentencia de amparo solo se limitan a otorgar la protección de la Justicia Federal respecto de los individuos que incoaron el juicio, sin embargo, en el caso debatido, el quejoso pretende darie efectos generales, pues no es óbice que argumente que sólo reclama el procedimiento de reforma al artículo 122 de la Constitución, sin tener más interés que el propio artículo 122, ya que en realidad se estaría abriendo la puerta para analizar los demás artículos reformados en virtud de ese procedimiento, en un momento político inoportuno.²⁹⁰

El Ministro Ortíz Mayagoitia, también apoyó el proyecto presentado a consideración por el Ministro Díaz Romero, recapituló los aspectos más destacados del proyecto, los cuales a su criterio son sólidos y suficientes para decidir desde ese momento que el amparo es manifiestamente improcedente, y que no se debía postergar esa decisión hasta agotar el juicio de amparo del que emana la revisión.²⁹¹

Joel Carranco, al analizar el debate verificado en las sesión privadas de 27 y 28 de enero de 1997, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que se pueden advertir tres tendencias: la que se adhiere al proyecto del Ministro Díaz Romero, en el sentido de desechar la demanda de amparo, las restantes dos posturas en contra de ese proyecto,

²⁸⁹ “Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución”, Suprema Corte..., *op. cit.*, pp. 13-16.

²⁹⁰ *Idem*, pp. 16 y 17.

una en la que se propone que se aborde el asunto sólo en lo que concierne determinar sobre la notoriedad de la improcedencia del juicio, y la otra que daba argumentos tendientes a demostrar la procedencia del juicio.²⁹²

En la última sesión privada celebrada el 28 de enero de 1997, se procedió a la votación del proyecto del Ministro Díaz Romero, el cual no prosperó porque obtuvo en su contra 6 votos del total de 11 ministros que actualmente integran la Suprema Corte de Justicia.

En virtud de los resultados obtenidos en las sesiones privadas antes anotadas, fue necesario convocar a otra de carácter público la cual tuvo verificativo el 3 de febrero de 1997, la cual se desarrolló como sigue:

El Ministro Góngora Pimentel, como ya lo había comentado en sesiones pasadas encontró que era medular para obtener un verdadero estado de derecho, pues de no proceder el control constitucional por lo que hace a la reforma constitucional, se dejaría abierto un amplio campo de impunidad, añadiendo que ello también es conveniente en *pro* del fortalecimiento del poder judicial Federal. Además de que era necesario, para considerar improcedente el juicio de amparo contra las reformas judiciales, que la causal de respectiva deba estar contemplada en forma taxativa en la propia Ley de Amparo, lo que no acontece, por lo tanto, *contrario sensu*, el juicio de amparo contra los actos y autoridades que intervienen en el proceso de reforma, es procedente.²⁹³

²⁹¹ *Idem*, pp. 19-21.

²⁹² CARRANCO ZÚNIGA, Joel, "Régimen Jurídico del Distrito Federal". *op. cit.*, p. 190.

El Ministro Aguinaco Alemán a favor del proyecto, manifestó que no participaba de la opinión de llamarle “poder revisor” a un órgano integrado por autoridades constituidas para enmendar o reformar la Constitución, pero ello desde el punto de vista formal, ya que desde la perspectiva de la función que desempeña no es un órgano constituido, sino que está por encima de los órganos que lo son de forma normal.²⁹⁴

El Ministro Silva Meza, argumentó que la misión primordial que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la de velar por el respeto absoluto de la Constitución, por lo que de no reconocerse la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos reclamados, éstos estarían fuera del alcance todo control constitucional, lo que no es deseable para la consecución del anhelado estado de derecho, agregando que en la legislación mexicana no existe disposición expresa que prohíba el ejercicio de la acción de amparo contra el proceso de reformas a la Carta Magna.²⁹⁵

A continuación el Ministro Díaz Romero, en defensa de su proyecto dio una serie de argumentaciones en contra de los que lo desaprobaban, las cuales quedaron resaltadas en lo que con posterioridad constituiría el voto de la minoría.

El Ministro Castro y Castro, refutando el proyecto en discusión planteó que la procedencia del juicio de amparo podría tener sustento en el artículo 17 constitucional que se refiere al derecho a la impartición de justicia que tienen los ciudadanos, y al igual que los que Ministros que se habían

²⁹³ “Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución”, Suprema Corte..., *op. cit.*, pp. 66-70.

²⁹⁴ *Idem*, pp. 70-71

pronunciado en contra del proyecto, manifestó su preocupación por la posibilidad de que existan autoridades que no estén sujetas al control constitucional.²⁹⁶

Sosteniendo que en el juicio de amparo, la regla general es su procedencia y que la excepción es su improcedencia, el Ministro Azuela Güitrón, desaprobó el proyecto, pues el quejoso fue claro al manifestar que lo que combatía no era la Constitución, sino el procedimiento que culmina con una ley que formalmente tiene apariencia de Constitución, lo que podía examinarse en amparo.²⁹⁷

El Ministro Ortíz Mayagoitia, en defensa del proyecto, consideró que la materia del amparo, y por tanto la competencia de la Suprema Corte en el caso de las reformas constitucionales, debía estar señalada en forma expresa y no sustentada en una simple interpretación, sin que además sea necesario que sea precisada su improcedencia en forma expresa.²⁹⁸

Por su parte el Ministro Aguirre Anguiano, en contra del proyecto desechatorio del juicio de amparo, manifestó que en lo concerniente a buscar una competencia del poder judicial Federal, en forma expresa, que a falta de ella debía recurrirse a la propia interpretación que al efecto debía realizar el propio poder judicial, ya que en muchas ocasiones se ha desentrañado de esta forma la competencia de éste, como cuando se determinó en interpretación al artículo 133 constitucional, que el control

²⁹⁵ CARRANCO ZÚNIGA, Joel, *"Régimen Jurídico del Distrito Federal"*, op. cit., p. 191.

²⁹⁶ *Idem*, p. 191.

²⁹⁷ *"Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución"*, Suprema Corte..., op. cit., pp. 86-90.

²⁹⁸ CARRANCO ZÚNIGA, Joel, *"Régimen Jurídico del Distrito Federal"*, op. cit., p. 192.

difuso de la constitucionalidad no existe, que el monopolio de la interpretación constitucional le correspondía al poder judicial Federal.²⁹⁹

Finalmente, se procedió a votar el proyecto del Ministro Díaz Romero, verificándose idéntica votación de 6 votos en contra, y 5 a favor, por lo que éste fue desechado turnado a la ponencia del Ministro Góngora Pimentel la elaboración de un nuevo proyecto en el que se plasmara el parecer del voto mayoritario.

C) RESOLUCIÓN

La sentencia pronunciada el 3 de febrero de 1997, se ocupó de establecer si el auto de fecha treinta de agosto del año en curso, dictado por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, dentro del expediente 207/96-AUX, mediante el que desechó, por notoriamente improcedente, la demanda de garantías promovida por Manuel Camacho Solís, se encuentra o no apegado a derecho.

En la sentencia se consideró fundado el primero de los agravios referente a que en la demanda de garantías no se reclama el contenido mismo de la reforma constitucional, en particular la relativa al artículo 122, base segunda, segundo párrafo del apartado I, sino la inconstitucionalidad de actos atribuidos a las autoridades que intervinieron en su proceso de creación, ello se desprendió de la simple lectura a dicha demanda, en la que

²⁹⁹ "Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución", Suprema Corte..., op. cit., pp. 94-96.

efectivamente, los actos reclamados se hicieron consistir en los vicios que fueron cometidos por las autoridades que intervinieron durante el proceso legislativo que culminó con lo que formalmente se publicó como reformas constitucionales, no habiéndose formulado ningún planteamiento en cuanto al contenido material de la reforma al citado artículo 122.

La Corte determinó que es posible el cuestionamiento de algún precepto de la propia Carta Magna, a través del proceso de su formación cuando, como en el caso, se sostiene la violación a lo dispuesto por el artículo 135 en correlación con el 71 y 72 constitucionales, pues el juicio de control constitucional fue establecido para la protección de las garantías individuales establecidas en la denominada “parte dogmática” de nuestro ordenamiento Fundamental, en principio, cualquier ley o acto que las violente o conculque, es susceptible de ser reclamado.

En este contexto, consideró que las excepciones que establece la Ley Fundamental, deben interpretarse con criterio restrictivo, y atendiendo además al principio general de derecho que dice que donde la ley no distingue, no procede hacer distinción, y por lo tanto sólo se deben atender aquellos supuestos señalados de manera expresa por la propia Constitución.

En consecuencia, determinó que la interpretación realizada por el juez de Distrito en cuanto al alcance del artículo 103 constitucional es contraria a la letra y al espíritu de tal precepto, al igual que a los principios generales de derecho, en tanto que, la Constitución atribuye a los tribunales de la Federación la competencia para resolver toda controversia que se suscite por actos de autoridad o leyes entendidas en sentido amplio, que violen las garantías individuales, sin distinguir si son constitucionales, fundamentales,

primarias, reglamentarias, orgánicas, secundarias o de cualquier otra índole, e independientemente de la relación jerárquica que exista entre ellas y de las diferencias en su proceso de creación.

Que aunque el órgano reformador constituido en el artículo 135 es de naturaleza compleja, pues lo componen el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, lo cierto es que su actuar está sujeto al procedimiento que le determina la propia Constitución; de ahí que, si quienes intervienen en el proceso de formación de la reforma constitucional se apartan de ese procedimiento o lo contravienen, ciertamente podrían viciar el resultado final.

Lo antes expuesto dio sustento a las siguientes conclusiones:

1ª) En la legislación mexicana no existe disposición expresa que prohíba el ejercicio de la acción de amparo en contra del proceso de reformas a la Carta Magna;

2ª) Es innegable que los tribunales de la Federación están facultados para intervenir en el conocimiento de cualquier problema relativo a la violación de derechos fundamentales;

3ª) La función primordial, encomendada al Poder Judicial de la Federación por el artículo 103 constitucional, es la de resolver controversias por leyes o actos de la autoridad;

4ª) Las entidades que intervienen en el proceso legislativo de una reforma constitucional, que en ejercicio de sus atribuciones secuenciales

integran el órgano revisor, son autoridades constituidas, en tanto que se ha determinado que tienen tal carácter las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado; y,

5ª) No obstante que el resultado del procedimiento reclamado hubiere quedado elevado formalmente a la categoría de norma suprema; dicho procedimiento es impugnabile a través del juicio de amparo.

Por las razones antes expuestas, es que el Pleno de lo Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó revocar el auto de desechamiento de demanda decretado por la juez de distrito, pues en el caso concreto no se configuraba el supuesto de notoria improcedencia en que dicho juzgador sustentó el desechamiento de la demanda amparo y ordenó la devolución de los autos a dicho juzgador a efecto de que, actuando con libertad de jurisdicción, valorara nuevamente el contenido de dicha demanda y, de no advertir alguna otra causal de notoria improcedencia, la admita a trámite.

Este proyecto fue aprobado en el Pleno de la Corte, por una mayoría de seis votos los cuales correspondieron a los ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza; por su parte la minoría integrada por los Ministros Díaz Romero, Ortíz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero y presidente Aguinaco Alemán votaron a favor del proyecto que proponía confirmar el auto, y manifestaron que dicho proyecto, con las adiciones correspondientes, constituirá su voto particular.³⁰⁰

F) VOTO PARTICULAR

El voto particular emitido por la minoría o sea los ministros disidentes de la resolución antes precisada (Ortíz Mayagoitia, Román Palacios, Spachez Cordero y Aguinaco Alemán), fue elaborado fundamentalmente sosteniendo la incompetencia del poder judicial de la Federación para someter a control constitucional al producto de la reforma a la Ley Fundamental, proyecto en que podemos esbozar de la forma siguiente:

a) Se sostiene que lo que en el fondo impugna el quejoso es el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Que por no estar prevista la competencia del poder judicial Federal, para conocer del juicio de amparo contra el procedimiento de reformas al Pacto Federal, éste es improcedente. La Constitución es clara en señalar la competencia de las autoridades en forma restrictiva.

c) Que no es factible disociar los vicios de procedimiento de la reforma, de los vicios del propio texto constitucional.

d) Que la voluntad del Constituyente fue la de consagrar la procedencia del juicio de amparo contra leyes ordinarias, entendidas como aquellas que emanan de los poder legislativo federal y estatal y los demás órganos constituidos encargados que materialmente realizan funciones legislativas y en contra de los actos *lato sensu* de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

³⁰⁰ *Idem*, pp. 99-141.

e) Que la inclusión de la procedencia del juicio de amparo en el sistema de éste, sería incongruente, a pesar de que no exista disposición expresa que señale su improcedencia.

f) Que por estar ubicado entre el Poder Constituyente y las autoridades constituidas, las actuaciones verificadas por el órgano revisor de la Constitución, no pueden ser sometidas a control alguno proveniente de uno de inferior jerarquía como a su parecer lo es poder judicial Federal, y en virtud de que se halla este órgano por encima de los constituidos puede establecer y modificar sus atribuciones.

g) Que se afectaría gravemente la unidad del sistema constitucional, con grandes perjuicios para la sociedad y el orden jurídico nacional, lo cual se corrobora en la historia del juicio de amparo, caso concreto cuando se cuestionó su procedencia contra leyes, jamás se contempló la posibilidad de impugnar reformas constitucionales, a fin de evitar este resquebrajamiento.

En consideración a los argumentos antes descritos, es que esta minoría se pronunció por el desechamiento de la demanda de garantías, por ser evidente y manifiesta la improcedencia de la misma, pues no existe competencia del poder judicial de la Federación para conocer de las impugnaciones a las reformas a la Ley fundamental, ya sea por lo que hace a su contenido o por los posibles vicios que se presentasen en su elaboración.³⁰¹

³⁰¹ *Idem*, pp. 143-181.

IV. SENTENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO

En plenitud de jurisdicción la juez de distrito, el 3 de marzo de 1997, admite a trámite la demanda de garantías, culminadas que fueron las etapas procesales del juicio, finalmente el 17 de octubre de ese mismo año, se pronunció la sentencia definitiva.

En dicha resolución, primeramente se determinó la competencia del juzgador, la procedencia del juicio en cuestión, y se precisaron los actos reclamados, los cuales consideró la juez como existentes según se desprendió de constancias de autos con los informes con justificación de las autoridades responsables, así como observando la tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 337 del informa de labores de 1974, cuyo rubro es: "LEYES. NO SON OBJETO DE PRUEBA".

Por cuestión de método, enseguida se procedió a analizar las causales de improcedencia, tanto las propuestas por las autoridades responsables como las que de oficio advirtiese la juez, para determinar si era de sobreseerse el juicio de amparo.

Algunas autoridades responsables, alegaron que se configuraba la causal de improcedencia, prevista en la fracción V, del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que consideraban que el quejoso carecía de interés jurídico, porque el quejoso no impugnó el artículo 122 constitucional en sentido estricto, sino al procedimiento que culminó con la reforma al referido artículos y diversas cuestiones de índole política, las cuales no pueden ser

reclamadas en la vía de amparo. Argumento que la juez de distrito consideró inoperante, en base a que en la ejecutoria que recayó al recurso de revisión contra el auto de desechamiento de la demanda, se determinó que el juicio de amparo es procedente contra el proceso legislativo que da lugar a las reformas a la Constitución, aún cuando hubieren sido elevadas a la categoría de norma suprema.

Otra proposición de causal de improcedencia que se hizo valer por las autoridades responsables, fue en el mismo sentido de que el quejoso no resintió ningún perjuicio por no afectársele su interés jurídico, fue la que se sustentó en la circunstancia de que con total apego a la ley ambas cámaras del Congreso General, discutieron y aprobaron la iniciativa de reformas a la Ley Fundamental, las cuales también fueron aprobadas por la mayoría de las llamadas legislaturas estatales, argumento que estimó la juzgadora como imposible de ser analizado como causal de improcedencia, por constituir el fondo del asunto.

En el mismo contexto de sostener la improcedencia del juicio por la no afectación de los intereses jurídicos del agraviado, se señala por las responsables que éste no acreditó que el proceso legislativo impugnado, le haya causado un agravio personal y directo, razonamiento que estimó inoperante, en virtud de que el quejoso si resintió un perjuicio en su esfera de derechos, al habersele impedido con la reforma al artículo 122 constitucional, registrarse como candidato para contender el cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal, y por ello impugnó el proceso de reforma al artículo de la Constitución aludido.

También por lo que hace a la afectación del interés jurídico, otras autoridades precisaron que el quejoso no se encontraba legitimado para reclamar la protección de los derechos de la ciudadanía, a lo cual la juez de distrito no dio cabida, pues señaló que sólo basta leer la demanda y el auto admisorio de la misma para percatarse de que es Manuel Camacho Solís quien solicita el amparo y protección de la Justicia Federal.

Otra causal de improcedencia que se propuso por la autoridades responsables, fue la que se fundó en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el artículo 116 de la Ley de Amparo, pues consideraron que en la demanda de amparo promovida por Manuel Camacho Solís, en ningún momento se vierten razonamientos lógico-jurídicos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, lo cual fue desestimado por la juez de amparo, pues consideró que en la demanda de amparo si se hicieron valer conceptos de violación en contra de los actos impugnados, mediante diversos razonamientos tendientes a demostrar que el procedimiento de reformas al artículo 122 constitucional, vulneraba las garantías individuales del quejoso.

Las autoridades responsables hicieron valer como causal de improcedencia la sustentada en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en razón de que el quejoso reclamó la afectación de sus derechos políticos, pues con la reforma al artículo 122 de la Ley Suprema se le imposibilitó para postularse al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Esta causal según el parecer de la juez de distrito no se actualizó en el caso concreto, pues que como se advirtió de la demanda de amparo, el quejoso se inconformó con el proceso legislativo de reforma al artículo 122 de la Carta Magna, no obstante que al quejoso haya manifestado que con la

reforma se le impidió participar en la contienda electoral para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, porque este acto fue el resultado del proceso legislativo impugnado.

Por otra parte las autoridades responsables argumentaron, que debía sobreseerse en el juicio de amparo por configurarse la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII, del artículo 73, en relación con el artículo 11 de la Ley de Amparo, pues el iniciar leyes no se traduce en un acto de autoridad, argumento que fue desechado, en razón de que el agraviado reclamó la reforma al artículo 122 constitucional, por los vicios de inconstitucionalidad que adolece el procedimiento de su creación, y al haber participado las responsables en el proceso, es decir en la realización de los actos reclamados, se les debe tener con la calidad de autoridades responsables.

También se propuso como causal de improcedencia por las autoridades responsables, la que se contempla en la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo, sin haber vertido razonamiento alguno, por lo que la juez omitió su estudio, no sin antes aclarar su inoperancia, por que en el caso, consideró no cesaron los efectos de los actos reclamados.

Una vez analizadas y desestimadas las causales de improcedencia propuestas por las autoridades responsables, la juez de distrito procedió a examinar de oficio, conforme a lo dispuesto por el artículo 73 último párrafo, las diversas causales que advirtiera se actualizaban.

A su parecer se configuró la causal de improcedencia prevista en la fracción X y XVIII, del artículo 73, en relación con el artículo 80 de la Ley de

Amparo, en cuanto a que como fue un hecho notorio, las elecciones para la designación de quien ocupara el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal fueron celebradas el 6 de julio de 1997, y siendo, como en el caso, que el quejoso impugnó la reforma porque se le privaba del derecho de participar como candidato al cargo antes aludido, en las elecciones del año de 1997, debe sobreseerse en el juicio de garantías, en razón de la imposibilidad de concretar los efectos de la concesión del amparo (de resultar fundados los conceptos de violación), que conlleva su naturaleza restitutoria, además de haber considerado que los actos reclamados fueron consumados de modo irreparable.³⁰²

V. IMPLICACIONES POLÍTICAS Y JURÍDICAS

El amparo de Manuel Camacho Solís es un claro precedente que rompe con una añeja tradición que el Poder Judicial Federal observó durante mucho tiempo, pues éste se mantenía al margen, sin siquiera plantear con mayor profundidad la procedencia del juicio de amparo contra una reforma a la Ley Fundamental.

En el ámbito político, el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considerara que el actuar del órgano revisor de la Constitución, debía observar ciertos límites de índole formal, y por lo tanto someter a control constitucional su actividad, podría crear una mayor conciencia en los órganos legislativos que intervienen en el proceso de reforma, a grado tal de ser más cautelosos en la estricta aplicación de las formalidades prescritas

³⁰² CARRANCO ZÚNIGA, Joel. "Régimen Jurídico del Distrito Federal", *op. cit.*, pp. 201-204.

en el artículo 135 constitucional, y así no exponerse a que dicha reforma fuese declarada inconstitucional por resolución del Poder Judicial Federal.

Cabe señalar que el amparo interpuesto por Manuel Camacho Solís, culminó en la resolución del recurso de revisión interpuesto por el quejoso (contra la sentencia definitiva pronunciada por la juez de distrito, descrita en el tema que precede), con la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, en la que se negó la protección de la Justicia Federal.

En la resolución aludida se sustentó en primer término que no se actualizaba ninguna de las causas de improcedencia propuestas por las autoridades responsables, ni se advirtieron de oficio dichas causales por parte de la Corte, por lo que procedió al estudio del fondo del asunto, determinando que los conceptos de violación esgrimidos por el agraviado, eran ineficaces pues no acreditó que se hubiese configurado violación alguna al artículo 135 constitucional, en relación con los artículos 71 y 72 del mismo ordenamiento.

En el caso concreto la Corte consideró que no se impidió la deliberación de modo sucesivo acerca de la reforma al texto constitucional reclamada. Además no fue acreditado lo argumentado por el quejoso en el sentido de que en el acta de debates del Congreso de la Unión se había asentado erróneamente que hubo unanimidad en la aprobación de la iniciativa de reformas a la Ley Suprema, siendo que se emitieron 5 votos en contra; agrega la Suprema Corte, que inclusive, de haber sido acreditada esta circunstancia, no era trascendental para determinar que no ocurrió la

votación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión, requisito para la validez de la reforma a la Constitución.³⁰³

Las implicaciones jurídicas del amparo en comento, se reflejaron claramente en la emisión por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las siguientes tesis aisladas, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, septiembre de 1999:

Tesis P. LXV/99, cuyo rubro es: "IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN, PUEDE HACERSE SIN EXAMINAR LA CAUSA ADVERTIDA POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO".

Tesis P. LXIV/99, cuyo rubro es: "INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO".

Tesis P. LXIX/99, con el rubro siguiente: "INICIATIVA DE LEYES SU NATURALEZA JURÍDICA".

Tesis P. LXVIII/99, con rubro: "INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA CON EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO PUGNA CON EL REQUISITO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL".

³⁰³ *Idem*, pp. 217 y 218.

Tesis P. LXVII/99: "INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO VINCULA EL RESULTADO DE SU DISCUSIÓN Y VOTACIÓN NI, POR ENDE, CONSTITUYE TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES".

Tesis P. LXII/99: "REFORMA CONSTITUCIONAL AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DEL DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS".

Tesis P. LXI/99, cuyo rubro es: "REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES AL CARGO DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL NO GENERA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, SI SUBSISTE EL IMPEDIMENTO DEL QUEJOSO PARA CONTENDER EN FUTUROS PROCESOS ELECTORALES".

Tesis P. LXVI/99, con rubro: "REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN".

Tesis P. LXIII/99: "REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A

DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES”³⁰⁴

El juicio de garantías por lo tanto, extiende su ámbito de protección, inclusive al de la propia reforma a la Ley Constitucional (en sentido formal), por considerar de preeminencia para conservar el ansiado Estado de Derecho, la preservación del orden constitucional, procurándose que a ello no se excluya, en la medida de lo posible, la actividad de ninguno de los órganos gubernamentales instituidos por la Constitución.

VI. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL TEMA

A partir de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, en lo concerniente al Poder Judicial de la Federación, se ha ido impulsando el fortalecimiento de éste como máximo intérprete y defensor de la Ley Suprema, órgano que ha ido adquiriendo una visión vanguardista, al grado de extender el control de la constitucionalidad a un sector que antes se consideraba intocable, el del ámbito del denominado poder reformador de la Constitución.

Ello significa que ha adquirido mayor auge la tutela del orden constitucional, en razón de que en la actualidad se ha tornado como una exigencia social de preeminencia sobre cualquier otra consideración de índole política. Se debe reactivar la confianza de los individuos de que con

³⁰⁴ *Idem*, p. 221 y 222.

el juicio de amparo se puede lograr el verdadero respeto a sus derechos públicos subjetivos.

El amparo de Manuel Camacho Solís, se tornó en la oportunidad esperada por el Poder Judicial, para cumplir cabalmente con su cometido de defensor del orden constitucional, inclusive rompiendo anteriores dogmas que no tenían otra función más que obstaculizar la propia impartición de justicia y de excluir de todo cuestionamiento una circunstancia que fomentaba la impunidad, la reforma de la Constitución sin siquiera observarse los requisitos procedimentales indispensables para su creación.

Como se había anotado antes, el Poder Judicial de la Federación, en forma tímida establece la procedencia del juicio de amparo contra reformas a la Constitución, pues sólo aprueba que se siga contra el procedimiento de creación de reformas constitucionales;³⁰⁵ significando ello, una verdadera evolución del derecho, aunque aún queda mucho por hacer en esta tarea de velar por el respeto de los designios fundamentales inmersos en nuestra Carta Magna.

³⁰⁵ El amparo de Manuel Camacho Solís, sólo se prestaba para que la Suprema Corte se pronunciase sólo sobre la procedencia del amparo contra el procedimiento de elaboración de reformas y no en lo que concierne al contenido de la propia reforma.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Sobre la llamada división de poderes o distribución de competencias debe ponderarse la supremacía de la Constitución, y por lo tanto su tutela, en razón de que no se concibe que la voluntad soberana plasmada en este documento, se vea socavada, so pretexto de que el ámbito de competencia de los órganos legislativos e inclusive del denominado poder reformador de la Constitución no pueda ser invadido por resolución alguna del poder judicial; puesto que esa intromisión siempre estará justificada cuando exista un rompimiento manifiesto de los designios constitucionales. La llamada división de poderes no dota de fuero alguno a las autoridades instauradas en la Carta Magna.

SEGUNDA.- La decisión del Constituyente, de haber delegado en el poder judicial Federal la misión de la defensa del Pacto Federal, se basa en la naturaleza de este poder que es el que menos se expone a la influencia política, pero sobre todo se sustenta en la confianza de que cada vez más individuos, a través de resoluciones imparciales que se basen en la aplicación de un criterio amplio y sin formulismos, se vean beneficiados en la restauración de sus derechos infringidos por el actuar de las autoridades.

TERCERA.- Antes que pronunciarnos ampliamente por la procedencia del amparo contra las reformas constitucionales por ser una solución inmediata, estimamos preferible y conveniente, prevenir que el órgano

revisor de la Constitución infrinja en su actuar, tanto al procedimiento fijado para tal efecto, como las máximas que dan uniformidad a la vida del Estado mexicano, y en ese sentido se propone que en cada Comisión de Estudios Legislativos y Constitucionales intervengan tanto autoridades judiciales como administrativas calificadas a fin de que emitan un dictamen no vinculatorio, en el que se determine si con las modificaciones propuestas, se contravienen los designios de la propia Ley Suprema.

CUARTA.- También para la preservación de la Constitución, es necesario se consagren en forma expresa, en el texto de la misma, las decisiones fundamentales de índole política, social y económica, que dan sustento a nuestro orden constitucional (mismas que se desentrañan de la génesis y evolución del estado mexicano), a efecto de que sirvan de referencia al Poder Judicial en su interpretación.

QUINTA.- Con la finalidad de evitar que la creación de una nueva Constitución sea -que es el único supuesto que nuestra Carta Magna contempla (artículo 136)- por la vía de la lucha armada, se estima conveniente se instaure un mecanismo de participación democrática semidirecta, como lo es el referendun, a fin de que cuando los órganos constituidos que integran el poder reformador consideren pertinente el cambio de esas instituciones que en forma expresa se contemplan en la constitución como sus principios esenciales, sólo sea factible esa mutación, mediante la votación mayoritaria aprobatoria que emitiese el propio electorado.

SEXTA.- En complemento del mecanismo de tutela constitucional señalado en la conclusión que precede, es conveniente se otorgue a la ciudadanía (determinado número de electores) la facultad de presentar iniciativas de ley a través del diputado de su adscripción, pues de esta forma, cuando la propia sociedad considere pertinente el cambio de las instituciones fundamentales del Estado, se iniciaría un debate en el Congreso General y en las Legislaturas estatales, sin estar supeditados a esperar que los órganos gubernamentales facultados inicien la reforma, cuando se considera por la sociedad, urgente la transformación esencial del Estado, por la vía pacífica.

SÉPTIMA.- La instauración de estos medios de participación democrática semidirecta, como el referendum, y la iniciativa popular, tiene sustento, -independientemente de formentar la eficacia del control de la constitucionalidad-, en la confianza de que la sociedad mexicana, debido a los medios de comunicación y al incremento en su nivel educativo, está preparada para discernir en forma atingente cuales son las necesidades imperantes en su círculo social y cuáles serían las desventajas de una decisión política atrabancada y poco razonada.

OCTAVA.- La procedencia del amparo contra reformas a la Constitución, se deriva de considerar que la Constitución es "ley", pues nadie puede negar que las normas que la integran están revestidas de generalidad, impersonalidad y abstracción. Además que con el actual criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se abre en forma mas concreta, la posibilidad de impugnar las leyes derivadas de un procedimiento

DÉCIMA QUINTA.- Aunado a los efectos generales de la sentencia de amparo, la resolución que emita el poder judicial federal, debería proponer una interpretación conforme o acorde al texto constitucional (de permitirlo la naturaleza de la reforma constitucional), y así de forma sutil restaurar el orden constitucional alterado, sin herir la tan temida susceptibilidad de los poderes constituidos.

DÉCIMA SEXTA.- Es de vital importancia la función reformatora de las disposiciones constitucionales, la cual debe seguir el cauce fijado por la misma Carta Magna para la consecución de los fines que se propusieron en su creación, sin privarla de la posibilidad de adaptarse a los cambios gestados en el seno de la sociedad para su plena eficacia. Y en todo momento, se debe procurar que ese cambio o devenir normativo fundamental, sea acorde a los intereses legítimos de la Nación mexicana, sin las consignas del ejecutivo federal o los intereses meramente partidistas, pues de esta última forma, se convierte sólo en un medio de manipulación para solapar la actuación arbitraria de la autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA CÓRDOVA, Carlos y otro, *"Legisladores de oposición advierten: en política económica, se acabó el absolutismo presidencial"*, Revista Proceso, número 1087, 31 de agosto, 1997, México, D.F.

AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio, *"El amparo contra leyes"* Editorial Trillas, 2ª edición, México, 1996.

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, *"La inconstitucionalidad de algunas reformas constitucionales"*, Revista mexicana de procuración de justicia, Vol 1, No 5, Junio, 1997, México.

BURGOA, Ignacio, *"El Juicio de Amparo"*, Editorial Porrúa, 30ª edición, México, 1992.

—————, *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Editorial Porrúa, México, 1973.

CAPPELLETTI, Mauro, *"El Control Judicial de la Constitucionalidad de Leyes en el Derecho Comparado"*, Editorial UNAM, México, 1966.

CARDENAS, Gracia Jaime F., *"Una Constitución para la Democracia"*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México.

CARPISO, Jorge, *"Estudios Constitucionales"*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1996.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *"Poder Judicial"*, Editorial Porrúa, México, 2000.

—————, *"Régimen jurídico del Distrito Federal"*, Editorial Porrúa, México, 2000.

CUEVA, Mario de la, *"Teoría de la Constitución"*, Editorial Porrúa, México, 1982.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *"Elementos de Derecho Constitucional"*, Editorial Instituto de Capacitación Política, México, 1982.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *"Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos"*, Editada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *"Introducción al Estudio del Derecho"*, Editorial Porrúa, México, 1993.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *"Derecho Constitucional Comparado"*, Editorial Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional?* Revista Lex, 3ª época, año III, número 24, Junio, 1997, México, D.F.

-----, *"Introducción al Estudio del Juicio de Amparo"*, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1992.

HARIOU, André, *"Derecho Constitucional e Instituciones Políticas"*, Editorial Ariel, 2ª edición, Barcelona-Caracas-México, 1980.

HUERTA OCHOA, Caria, *"Mecanismos constitucionales para el control del poder político"*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

KELSEN, Hans, *"Teoría general del derecho y del Estado"*, Editorial UNAM, México, 1988.

-----, *"Teoría pura del Derecho"*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, México, 1981.

KIMMINICH REGENSBURG, Otto, *"La Constitución de los Estados"*, Revista Universitas. Vol. XXIII, Nº 1, Septiembre, 1985, Alemania.

MORENO, Daniel, *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1993.

MUÑOZ FERRER, Manuel y otro, *"Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano"*, Editorial UNAM, México, 1996.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía *"El Congreso de la Unión. Integración y regulación"*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

RABASA, Emilio O., *"El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917"*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

-----, *"Historia de las Constituciones Mexicanas"*, Editorial UNAM, 2ª edición, México, 1997.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *"Compendio de Derecho Civil"*, Editorial Porrúa, Tomo I, 19ª edición, México, 1983.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *"El fraude a la Constitución. Y el único amparo en México contra una reforma demolitoria a la Constitución"*, Editorial Porrúa, México, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *"Derecho Constitucional Mexicano"*, 29ª ed., Editorial Porrúa, México, 1995.

TOQUEVILLE, Alexis de, *"La democracia en América"*, Editorial Fondo de Cultura Económica, 7ª edición, México, 1994.

VARIOS AUTORES, *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1997, Tomo II, p. 1120.

-----, *"Cuadernos constitucionales México-Centroamérica"*, Editorial UNAM, México, número 8.

-----, *"Cuadernos constitucionales México-Centroamérica"*, Editorial UNAM, México, 1996, número 19.

-----, *"Manual del Juicio de Amparo"*, Editorial Themis, México, 2ª edición, 1998.

-----, *"Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo"*, Editorial UNAM, México, 1994.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *"El derecho dúctil"*, Editorial Trotta. 2ª edición, Madrid, España, 1997, p. 23.

DOCUMENTOS OFICIALES

"Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución", Suprema Corte de Justicia de la Nación; Serie de Debates, Pleno, número 11, México, 1997.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Diario Oficial de la Federación.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Editorial Reader's Digest de México, 11ª edición, Tomo 9, México, 1978.