

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 13
O R D I N A R I A
LUNES 31 DE ENERO DE 2011

En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta minutos del lunes treinta y uno de enero de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó durante la sesión.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número doce, ordinaria, celebrada el jueves veintisiete de enero de dos mil once.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes treinta y uno de enero de dos mil once:

II.1 2021/2009

Amparo en revisión 2021/2009 promovido por ***** y otros, contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en el procedimiento de reforma constitucional (en su conjunto) que culminó con el Decreto de trece de noviembre de dos mil siete publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución General de la República; en específico, la reforma del artículo 41, fracción III, párrafo tercero. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida dictada por la Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el quince de mayo de dos mil nueve, en la cual resolvió sobreseer en el juicio al actualizarse la causal de improcedencia prevista en los artículos 73, fracción XVIII, en relación con el 80, ambos de la Ley de Amparo. Lo anterior de conformidad con las razones esgrimidas en el considerando quinto de este fallo. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , en contra del Decreto de trece de trece de noviembre de dos mil siete publicado en el Diario Oficial de*

la Federación, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en específico, la reforma del artículo 41, fracción III, párrafo tercero. Lo anterior de conformidad con los razonamientos formulados en el considerando sexto de la presente resolución”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que los antecedentes del presente amparo en revisión son los siguientes:

1. En diciembre de dos mil siete, diversos quejosos promovieron juicio de amparo indirecto en contra del procedimiento de reforma constitucional que llevó a la publicación del Decreto de trece de noviembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico la reforma del artículo 41, fracción III, párrafo tercero.
2. El asunto fue conocido inicialmente por la Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien por acuerdo de veintiséis de diciembre de dos mil siete, registró el expediente y desechó la demanda al considerar que el juicio de amparo es notoriamente improcedente en contra de reformas o modificaciones a la Constitución Federal.

3. Contra dicha determinación el dieciocho de enero de dos mil ocho la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que por resolución de quince de febrero del mismo año, determinó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el efecto de que analizara la viabilidad de ejercer facultad de atracción para conocer del referido recurso.
4. El nueve de julio del mismo año, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia falló la facultad de atracción 4/2008, en el sentido de que es competente para resolver todos los juicios de amparo en revisión en los que se hubiere reclamado la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete.
5. El quince de julio de dos mil ocho el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió y registró el referido recurso de revisión y el dos de octubre del mismo año este Tribunal Pleno resolvió por mayoría de seis votos revocar el acuerdo que había desechado la demanda de amparo, ya que la causa de improcedencia razonada por la juzgadora no podía considerarse como manifiesta e indudable.
6. Una vez tramitado el juicio la Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el veinticinco de junio de dos mil nueve, en la cual resolvió sobreseer en el juicio al actualizarse la causal de improcedencia prevista en los artículos 73, fracción XVIII, en relación con el 80, ambos de la Ley de Amparo.

7. Dicho fallo fue controvertido por la parte quejosa el catorce de julio de dos mil nueve a través de un recurso de revisión del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
8. El veintiséis de agosto siguiente el órgano Colegiado de referencia resolvió, en atención a lo fallado en la facultad de atracción emitido el ocho de febrero de dos mil ocho por el subsecretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitir el expediente a este Alto Tribunal para que se decidiera si se ejercía la facultad de atracción para conocer del respectivo recurso de revisión.
9. El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de nueve de septiembre de dos mil nueve, tuvo por recibido el expediente, registró el asunto como amparo en revisión 2021/2009 y determinó que se debería asumir competencia originaria para conocer del recurso de revisión.
10. El asunto fue turnado para su resolución a una Comisión especial, en la cual fungió como Coordinador; dicha Comisión fue creada, como otras, para facilitar el trabajo y resolución de los asuntos y se integró por Secretarios de Estudio y Cuenta de diversas ponencias.

Manifestó que el proyecto que se somete a consideración del Tribunal Pleno retoma los criterios y precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisando que el proyecto no contiene la postura de cada uno de los

integrantes del Tribunal Pleno en lo particular; sin embargo, constituye una guía para llevar a cabo un estudio ordenado de los temas que deben abordar.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó a la sesión durante la participación del señor Ministro Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia reconoció la labor desempeñada por los secretarios de la Comisión: *****, *****, y *****, presidida, en su momento por el señor Ministro Silva Meza.

Indicó que en el proyecto se señalan las autoridades responsables, precisando que el Juez de Distrito que conoció de este asunto en primera instancia sobreseyó en el juicio; ante lo cual, se interpuso la revisión por parte de los quejosos, de la que conoció el Tribunal Colegiado correspondiente, que lo remitió a este Alto Tribunal y, habiéndose asumido la competencia original de este Tribunal Pleno por tratarse de interpretación directa de la Constitución, se presenta la resolución del proyecto en un primer tema, con el estudio de los agravios planteados en contra del sobreseimiento que dictó la Juez de Distrito, los que se declaran fundados y, por lo tanto, se procede al estudio de otras causales de improcedencia que no fueron tratadas en la sentencia recurrida y que guardan relación con el procedimiento de reforma constitucional.

Indicó que pese a que se trata sólo de un acto reclamado, se aducen dos diversos tipos de defensas: las que atañen al procedimiento legislativo que culminó con la reforma constitucional y las que se refieren al contenido material de los nuevos preceptos introducidos a la Constitución.

Manifestó que en el proyecto se propone declarar fundada la improcedencia del amparo en contra del control material de las reformas constitucionales, sin que se presente un punto resolutivo relativo al sobreseimiento, lo que implica que se está ante conceptos de violación inoperantes y no ante una causa de sobreseimiento que llevaría a eliminar determinados conceptos de violación, toda vez que no se puede sobreseer en el juicio por conceptos de violación, sino por los actos de autoridad, por lo que propondrá el cambio de tratamiento de una causal de improcedencia fundada a un estudio de los conceptos de violación relativos al control material de las reformas constitucionales para que se declaren inoperantes.

Agregó que también se analiza cada uno de los conceptos de violación que se hicieron valer en contra del proceso de formación de la reforma constitucional y se declaran infundados.

Finalmente, propuso que aun cuando estén agrupadas en un solo considerando varias causas de improcedencia, se analicen una a una y se voten en lo individual, dada la importancia de este asunto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”, segundo “Oportunidad del recurso de revisión” y, tercero “Materia y orden de estudio”, respecto de los cuales los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando cuarto “Estudio de los agravios” (páginas de la siete a la veintiocho), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo primero, consistente en revocar la sentencia recurrida dictada por la Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el quince de mayo de dos mil nueve, en la cual resolvió sobreseer en el juicio al actualizarse la causal de improcedencia prevista en los artículos 73, fracción XVIII, en relación con el 80, ambos de la Ley de Amparo en atención a que resulta imposible analizar el fondo del asunto, porque si llegaran a calificarse como fundados los conceptos de violación, la protección constitucional consistiría en anular

únicamente a favor de los quejosos, tanto el proceso legislativo como la reforma al artículo 41, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo que violaría el principio de supremacía constitucional provocando un grave perjuicio social que implicaría incertidumbre jurídica para los gobernados y para las autoridades, pues no tendrían claro qué ley aplicar, tal como lo argumentó la Juez de Distrito, lo cual, los quejosos consideraron incorrecto porque en el argumento se relacionan dos artículos de la Ley de Amparo que no guardan relación con cuestiones compatibles, lo que confunde la noción de improcedencia del juicio con los efectos de la sentencia, y porque se comete una petición de principio pues para responder el planteamiento de fondo, la Juez de Distrito decidió sobreseer en el juicio, no entrando al fondo, utilizando paradójicamente el argumento que presupone al estudio de fondo, consistente en que de concederse el amparo, se generaría gran inseguridad jurídica y habría consecuencias incongruentes.

A partir de la página veinte se propone la posición de este Alto Tribunal en el sentido de que tratándose de reformas a la Constitución existe un vacío legal que permite hacer una interpretación judicial sobre la improcedencia o no de la vía de amparo, para posteriormente entrar al análisis de los agravios hechos valer los cuales se declaran fundados sin precisar que se levanta el sobreseimiento porque restan diversas causas pendientes de analizar.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que una vez más la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfrenta al tema relativo a si los procedimientos de reforma a la Constitución General regulados en el artículo 135 constitucional pueden ser o no considerados actos aislados de autoridades constituidas si no se engarzan al desahogo de la correspondiente reforma o, si bien la reforma constitucional hace del Poder Reformador de la Constitución una solvente unidad a través de la cual no le es posible al Tribunal Constitucional tocar el tema correspondiente a los procedimientos de reforma constitucional y, por tanto, si la misión del Tribunal Constitucional es velar por el cumplimiento de la Constitución, nada tendría qué hacer el propio Tribunal Constitucional al respecto.

Reconoció que este Alto Tribunal no ha sido unívoco en las decisiones adoptadas al respecto. Recordó que en el amparo en revisión 1334/1998 se reclamó la iniciativa de reformas a la Constitución de junio de mil novecientos noventa y seis, así como el procedimiento legislativo de la reforma al artículo 122 constitucional, apartado c), base segunda, fracción I, de la Constitución Federal, relativo al tema sobre los requisitos e impedimentos para ser jefe de gobierno del Distrito Federal.

Agregó que en aquél asunto se podrían haber declarado inconstitucionales las reformas a la Constitución si no se hubiera cumplido con el respectivo procedimiento

legislativo que culminó con la referida reforma, por lo que se estimó que cabía la posibilidad de ejercer el medio de control constitucional contra los actos, en el supuesto de que la autoridad jurisdiccional detectara que los protagonistas no se ajustaron a las formas de la mecánica del referido procedimiento. Al respecto, el quejoso sostuvo que se trataba de una reforma que incumbía a dos individuos, considerando que de haberse resuelto que no se habían observado las formas, se hubiera producido la consecuencia de que al no haber sido tocada la Constitución, los actos aislados de autoridades constituidas se hubieran declarado inconstitucionales.

Posteriormente, se resolvió la controversia constitucional 82/2001 en la cual se impugnó el proceso legislativo en materia de derechos y cultura indígenas así como el Decreto publicado el tres de agosto de dos mil uno, por el cual se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reformó el artículo 2º; se derogó el párrafo primero del artículo 4º, y se adicionó un sexto párrafo al artículo 18, así como un último párrafo al artículo 115 de la Constitución Política, en la que se resolvió que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control constitucional y que cuando las autoridades competentes actúan en su carácter extraordinario de órgano reformador de la Constitución y realizan una función de carácter exclusivamente constitucional que no es equiparable a los órdenes jurídicos

parciales, sosteniéndose que el poder reformador de la Constitución es soberano y que no puede sujetarse a ningún otro control externo pues en la conformación completa del órgano y la atribución constitucional de su función se encuentra involucrada su propia garantía, criterio del cual surgió la tesis que lleva por rubro: “PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL”.

Más adelante se analizó la acción de inconstitucionalidad 168/2007 resuelta el veintitrés de junio de dos mil ocho, en la cual se impugnaron diversas reformas a la Constitución General de la República, recordando que en ese caso se sostuvo que la acción de inconstitucionalidad no es procedente para combatir un procedimiento de reforma constitucional pues no es el fin de ese medio de control según se desprende del artículo 105 de la Norma Fundamental y que la Constitución Federal no puede considerarse como una ley ni conferírsele un ámbito federal o local, por lo que sus reformas o adiciones no pueden ser objeto de control a través de la acción de inconstitucionalidad, lo que se aprobó por mayoría de seis votos, habiendo él votado en contra y de la cual derivan las tesis que llevan por rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CON RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS” y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERÍRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL, Y MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA”.

Posteriormente, se resolvió el amparo en revisión 186/2008 en el que se reclamó el procedimiento de reforma constitucional que culminó con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, mediante el cual se reformaron los artículos 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 121 y 134 de la Constitución, relativo a la reforma en materia electoral, en el cual se sostuvo que “ni la Constitución ni la Ley de Amparo prevén de manera expresa una prohibición con relación a la procedencia del amparo, con respecto a una reforma constitucional; que el poder reformador es un órgano complejo, limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, por lo que es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se apartan de las reglas constitucionales; y que, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Federal, cabe la posibilidad

de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformativo”, lo que obtuvo mayoría de seis votos, votando en este caso con la mayoría, recordando que de ese asunto derivó la tesis que lleva por rubro: “PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATIVO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL”.

En el caso del amparo en revisión 519/2008 en contra del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, relativo a la reforma en materia electoral, se determinó que es improcedente el juicio de amparo en contra del contenido de una reforma constitucional, lo que se aprobó por mayoría de seis votos, habiendo votado él con la mayoría.

Precisó que esos son los precedentes sobre el tema.

En el caso concreto, recordó que la Juez de Distrito sostuvo que el amparo es improcedente por la conexión que se da entre los artículos 73, fracción XVIII y el 80 de la Ley de Amparo. A continuación dio lectura, en lo conducente, a las consideraciones emitidas en el fallo recurrido destacando la consistente en que una de esas normas jurídicas regula diferentes situaciones de derecho que resultan

Sesión Pública Núm. 13

Lunes 31 de enero de 2011

incompatibles, estimando que allí está el meollo del asunto, precisando no compartir ese argumento.

Cuestionó qué sucedería si fueran ciertos los vicios formales que se atribuyen a la reforma constitucional respectiva, sin que se tuvieran que señalar los efectos al conceder el amparo, estimando que tiene un efecto natural su concesión sobre el que no es necesario escribir una línea, sino que simplemente lo que se dijo que debía ser parte de la Constitución en términos del artículo 135 constitucional por vicios graves y ciertos del procedimiento, surgiendo la interrogante sobre qué efecto se dará a ello, sin que se requiera precisar mayores efectos salvo el relativo a restituir a los quejosos al estado que tenían antes de la violación de las garantías.

Estimó que desde su óptica existe una causa de improcedencia manifiesta pero no la que se plantea en el proyecto sino una diversa.

Consideró que sí es posible controlar la seriedad y cumplimiento de las mecánicas que las autoridades constituidas desarrollan para controlar la constitucionalidad de esos eslabones que desembocan en una modificación de la Norma Fundamental, pues la Constitución en sí misma es intocable para un Tribunal Constitucional.

Precisó que internacionalmente existen varios sistemas que con las reservas del caso, conviene mencionar.

En el caso del Estado Chileno indicó que son atribuciones del Tribunal Constitucional resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.

Por lo que se refiere al Estado Boliviano precisó que son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las previstas en la ley, el conocer y resolver la constitucionalidad del procedimiento de reforma parcial de la Constitución.

En Moldavia se sostiene que los proyectos de reforma constitucional sometidos al Parlamento son examinados por el Tribunal Constitucional con previo apoyo de, por lo menos, cuatro jueces, precisando que de la iniciativa de reforma, bajo la taxativa antes mencionada, puede ocuparse el Tribunal Constitucional.

En cuanto al Estado Colombiano indicó que el control por parte del Tribunal Constitucional del proyecto de reforma está limitado al examen de los vicios del procedimiento en su formación, señalando que cuando la Corte encuentra vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto

sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que de ser posible enmiende el defecto observado, subsanando el vicio procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

Agregó que dentro del criterio de clasificación puede considerarse la intervención formal del Tribunal Constitucional en la determinación del procedimiento de reforma constitucional, como sucede en Ecuador, precisando que la Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso, en tanto que en otras ocasiones, las Constituciones asignan al Tribunal Supremo incluso, la iniciativa del procedimiento de reforma, como en el caso de Panamá.

En relación con la participación de los tribunales en el proceso de reforma, precisó que pueden existir también métodos transversales en cuanto están llamados a ejercer funciones de control en elecciones por referéndum.

En el caso de Francia, precisó que dichas actividades concurren obligatoria o facultativamente a perfeccionar el “iter” y el camino de las reformas, pues el Consejo Constitucional vigila la regularidad del referéndum más allá de las elecciones.

Indicó que de manera semejante sucede en Rumania que tiene un ordenamiento jurídico tributario similar al francés, en tanto que la India, sin norma alguna, en su momento defenestró una norma constitucional por ser contraria a los principios fundamentales.

Estimó que de un paseo rápido se advierte que no existe fórmula doctrinaria ni constitucionalmente generalizada para atacar el problema.

En el caso concreto consideró que se actualiza la improcedencia ya que este Alto Tribunal no tiene atribuciones para disociar, pues se reclamaron simultáneamente procedimiento y contenido, ya se impugnaron tanto violaciones al procedimiento como al contenido de la reforma constitucional, aunado a que las normas respectivas inciden en la materia electoral, considerando que la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo permite remitir al artículo 105 constitucional, donde se prevé la única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales.

Agregó que existe otro método para atacar la constitucionalidad de las leyes electorales pues el artículo 73 constitucional remite al diverso 105, por lo que la improcedencia resulta de norma constitucional expresa porque se ataca el fondo, manifestando que en el fondo tampoco está de acuerdo con esa postura, pues la libertad

de expresión se sigue igual que antes y lo que se mutila es la libertad de tráfico comercial.

Reiteró que está a favor de la posibilidad de controlar la constitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional de todos los métodos que prevé el artículo 135 para modificar la Constitución, que deben controlarse para que formen parte de esta Norma Fundamental siguiendo ciertos requisitos; pues de lo contrario, no habría la referida reforma, existiendo una forma insuficiente para albergar en el texto constitucional lo que se pretende que quede incluido y, por tanto, sin ir a la Constitución, sino solamente contra los actos de autoridades constituidas, a su juicio es clara la procedencia del amparo.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que es claramente procedente el presente juicio de amparo, en la inteligencia de que en el momento únicamente se está analizando la causa de improcedencia que sustenta el fallo recurrido. Manifestó compartir la propuesta del proyecto consistente en que no se puede considerar la condición de los efectos con anterioridad al estudio de procedencia, cuestionándose qué sentido tendría que se prevea que no se va a otorgar el amparo porque se generaría una situación excepcional respecto de una persona, cuando en realidad eso se requiere analizar en el caso de los efectos.

Reiteró que el tema es determinar si se puede o no sostener el sobreseimiento que sustenta el fallo impugnado, ya que con las dos tesis aprobadas en el amparo en revisión 186/2008 se ha sostenido que no se trata de una causa manifiesta de improcedencia, como quedó superado y que el poder reformador de la Constitución es susceptible de control de la constitucionalidad, por lo que hasta este momento la cuestión sería si se levanta o no el sobreseimiento, sin menoscabo de que posteriormente se analice la situación de diversas causas de improcedencia que no comparte.

Además, estimó posible diferenciar los conceptos que se refieren al procedimiento y los que controvierten el fondo, siendo posible abrir la doble dimensión y tener pronunciamiento específico sobre cada uno de ellos. Consideró que el Decreto impugnado no es electoral, sino que existe una relación entre lo electoral y el derecho fundamental a la libertad de expresión que tiene un componente semejante por el contexto en que se da, además de que existen tesis muy antiguas en el sentido de que cuando se reclama conjuntamente lo electoral y lo no electoral se puede escindir la materia de derechos fundamentales para otorgarle una protección específica, sin que simplemente lo electoral afecte todo lo impugnado, siendo claramente diferenciables los problemas electorales de los problemas de derechos fundamentales, considerando que ambas cuestiones se pueden separar, manifestándose a

favor del proyecto en el apartado que se analiza, al ser incorrectas las razones que da la Juez de Distrito para sobreseer en el juicio, estimando necesario seguir paso a paso el análisis respectivo, sin que crea que existan causas para justificar el sobreseimiento en comento.

El señor Ministro Silva Meza precisó que se seguirá la metodología propuesta por el señor Ministro Ponente Ortiz Mayagoitia a efecto de ir analizando, en primer lugar, el sobreseimiento decretado por la juez de Distrito frente a los argumentos del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó el contenido del proyecto respecto del tema que se analiza, recordó la relevancia de reconocer que se trata de dos diversos vicios que se atribuyen a un mismo acto, que es la reforma al artículo 41, fracción III, párrafo tercero, constitucional, por lo que si se pasa a considerar las razones que se proponen en el proyecto como una simple inoperancia o consideración de infundado del concepto de violación relativo, parecería que se da por sentada la procedencia del amparo contra la reforma constitucional, considerando que el método no debe ser ese, aunado a que la materia electoral también lleva a lo mismo, pues pareciera que se está aprobando, considerando que lo que está a discusión es la procedencia misma del juicio de amparo en general, con independencia de los diferentes conceptos de violación.

Estimó que el tema a debate no es si es competente este Tribunal Constitucional para conocer de las reformas a la Constitución General sino únicamente si el juicio de amparo, en el caso concreto, es procedente o no contra el acto impugnado.

Por ende, consideró que no se debe estudiar la improcedencia del amparo sino su procedencia, lo que lleva más allá de los supuestos enunciados en el artículo 73 en relación con el diverso 74 de la Ley de Amparo, pues si bien no existe una causa de improcedencia, es necesario atenderla conforme a los principios y finalidades del juicio de garantías, para lo cual está prevista la causa contemplada en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, respecto de la cual el proyecto sostiene que sólo trata de llenar un vacío legal sobre la improcedencia del juicio de amparo. Estimó que, por el contrario, dicha norma lo que pretende, por analogía es, establecer otros supuestos de improcedencia, que atendiendo a la teleología del juicio de amparo deben ser considerados como causas que impidan o inhiban la procedencia de este medio, estimando que desde su óptica la referida fracción XVIII, como se plantea en el proyecto, es útil para entenderla y no debe limitarse a su semejanza sólo con las otras causas previstas, sino a un estudio condicionado por el alcance mismo de los fines propios de la protección constitucional alcanzable por medio del juicio de amparo, ya que estimarlo de otro modo sería

limitar la disposición de la fracción en comento que la convertiría en letra muerta.

Agregó que la finalidad buscada por el legislador es que careciendo del sentido limitativo, pueda entenderse como un sistema enunciativo de improcedencia del juicio, no sólo desde una perspectiva de analogía con alguna de las causas señaladas en el artículo 73, sino atendiendo a la naturaleza y fines del juicio de amparo, pues la propuesta del proyecto llevaría a constreñir los alcances de la fracción XVIII a las semejanzas con los otros supuestos previstos.

Consideró determinante la finalidad del juicio de amparo para pronunciarse sobre su procedencia, pues no puede desvincularse una de la otra, ya que su finalidad está vinculada a la posibilidad de obtener una sentencia protectora con efectos prácticos en situaciones jurídicas concretas, recordando que no participó en la votación de los precedentes narrados por el señor Ministro Aguirre Anguiano, sin que se haya pronunciado sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

En ese tenor, precisó que si la ley o acto transgrede las garantías individuales, la consecuencia o efecto de la sentencia será la destrucción o anulación con efectos retroactivos y no de forma general, pues éste tiene una naturaleza de control concreto de la constitucionalidad y los condicionamientos procesales de procedencia de todo juicio

o medio de impugnación se vinculan con la acción, lo que constituye la idoneidad de la vía que se da en tanto que por ese medio se puede alcanzar el fin buscado, por lo que las causas de improcedencia sí pueden relacionarse con el resultado buscado al promover la acción, por lo que la fracción XVIII del artículo 73 se relaciona directamente con la finalidad del juicio de amparo que consiste en volver las cosas al estado en que se encontraban en beneficio concreto del quejoso.

Agregó que el proyecto propone, después de señalar que de la revisión exhaustiva de la Ley de Amparo no se encuentra norma alguna que disponga expresamente o que permita interpretar por analogía una prohibición de procedencia del juicio de amparo, siendo que sería posible aceptar mediante un argumento interpretativo que implícitamente la ley prohíbe dicha procedencia. Aún más, siguiendo el razonamiento del proyecto, consideró que también podría sostenerse que tampoco existe disposición expresa que por su texto e interpretación o por cualquier método que se utilice establezca la procedencia del juicio de amparo en contra de normas constitucionales, máxime que se trataría de un amparo contra normas constitucionales que por la función, naturaleza y teleología de la norma constitucional sólo podría ser de efectos abstractos, pues de aceptar que respecto de dichas normas es posible alcanzar un efecto concreto relativo para los quejosos, se desconocería que las normas constitucionales no pueden ser

relativamente aplicables a ciertos sujetos y a otros no, cuando toda norma constitucional no sólo goza del atributo de generalidad, sino del de universalidad en tanto que está dispuesta para todo individuo sin excepción por su naturaleza general y jerárquicamente superior a cualquier otra norma, sin que se pueda estimar la procedencia del juicio de amparo en cuanto a que debe atenderse al principio de “en la duda ha de elegirse lo más favorable” sin tomar en consideración la naturaleza o fines inherentes al juicio de amparo, ya que dicha excusa de procedencia serviría para que en cualquier vía y procedimiento, a pesar de no ser idóneo y, por tanto, improcedente, se autorice a seguirlo hasta la sentencia, por resultar lo más favorable para el peticionario de garantías, señalando que para ello existen procedimientos específicos y concretos según las acciones intentadas y los fines eficientes perseguidos sin que corresponda a este Alto Tribunal establecer modificaciones a los medios de control constitucional más allá de lo que el legislador ha establecido.

Manifestó compartir que está de acuerdo con la consideración respecto a que lo que no se controla da pie a la arbitrariedad y al abuso, como señala el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, aun cuando hay vías y procedimientos para ello, sin que lo sea el juicio de amparo, pues no es el camino indicado.

Agregó considerar que la causa de improcedencia planteada por la Juez de Distrito es correcta ya que tiene un sustento jurídico y congruente con las finalidades del juicio de amparo como un juicio en el que se controvierten las violaciones a los derechos fundamentales por leyes o actos de autoridad y si bien el que se conceda o no el amparo no puede determinar su procedencia, lo cierto es que la finalidad o resultado buscado está íntimamente vinculado con la acción intentada y la vía adecuada, pues a ello se atiende en cada una de las causas de improcedencia previstas legalmente.

Señaló que el proyecto sostiene que la negativa del amparo es la posibilidad real de solución como si la concesión de un amparo fuera tan ilusorio como imposible, cuando la finalidad de la acción es obtener el amparo, por lo que no sólo se actualiza la fracción XVIII del artículo 73 constitucional, sino el sentido final del juicio de amparo que es el que condiciona su procedencia, por lo que si el resultado buscado en el juicio no es teleológicamente congruente con la naturaleza de la institución y con el fin buscado, entonces no puede ser procedente porque resulta un ejercicio fallido, por lo que resulta lógico vincular la procedencia con la concesión posible del amparo y, sobre todo, sus efectos, independientemente de que se pueda negar. Estimó que la imposibilidad jurídica de causar efectos reales sin afectar el entorno jurídico general al concederse un amparo en contra de una disposición abstracta, como es

la Norma Constitucional, es contraria a la naturaleza y finalidad de abstracción y universalidad de las normas fundamentales e incongruente con la finalidad de una sentencia de amparo, que es de naturaleza relativa, como una norma constitucional a la que no se le puede dar efecto anulatorio que no sea general o abstracto, ya que no pueden coexistir distintos textos o disposiciones constitucionales dependiendo de la persona a la que se apliquen, considerando absurdo que la Constitución sí se aplique a unos y no a otros.

Agregó que en el proyecto se sostiene que una posible concesión del amparo es razón suficiente para sobreseer en el juicio, indicando: “Si se conviene que el resultado de una concesión afectaría colateralmente a la colectividad y aún se afirma en contra de los fines del amparo, que sus efectos podrían ir más allá de la simple desincorporación de la esfera jurídica del quejoso”, luego entonces se preguntó si la relación con el artículo 80 de la Ley de Amparo es o no razón suficiente para sobreseer.

Por lo que se refiere al efecto del artículo 80 de la Ley de Amparo respecto a si es o no razón suficiente para sobreseer, señaló que en el proyecto se agrega que la posible concesión del amparo conduciría al dilema de considerar que sólo los quejosos quedarán al margen de la Constitución respecto de las personas que están en su misma situación, generándose una situación caótica en

términos normativos, cuestionando si no es la misma consecuencia que derivaría de una sentencia que concede el amparo sin importar cuál haya sido el vicio que se haya encontrado en la norma, recordando que se trata de dos vicios diversos que se hacen valer.

Estimó que suponiendo que proceda el amparo y se obtuviera una sentencia protectora, se propiciaría el dictado de sentencias inútiles y de exigir un cumplimiento perjudicial, a sabiendas de que su cumplimiento compromete a todo el sistema legal sustentado en la Norma Fundamental cuya naturaleza general y universal no puede tener excepciones a riesgo de que pierda el carácter de Norma Fundamental y se convierta en una serie de diferentes enunciados, según los quejosos que hayan sido amparados, pues podría haber innumerables juicios de amparo contra innumerables disposiciones por distintos efectos, obteniendo, entonces, Constituciones *intuitu personae* considerando que para evitarlo están las causas de improcedencia del juicio de amparo que impiden seguir con un camino cuando el destino no se pueda alcanzar o cuando exista otra vía para dicha consecuencia, sin que sea el momento oportuno de entrar a la discusión sobre si el Poder Reformador es constituido o constituyente, lo que se podría estudiar en el medio idóneo, pero no en el juicio de amparo, concluyendo que el juicio de amparo no es el medio para analizar la validez de reformas constitucionales.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que se ha sostenido en esta sesión que un derecho fundamental como el de la libre expresión de ideas no puede ser contenido ni hay cálix que lo contenga, ni la Constitución a través de norma expresa. Dio lectura al párrafo segundo, del inciso g) del artículo 105 constitucional, considerando que un derecho fundamental no navega por el éter sino que siempre está contenido en otra norma, como en el caso concreto, en otra norma electoral, siendo necesario observar el contenedor, que en el caso es el párrafo segundo del inciso g) del artículo 105 constitucional.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló compartir la propuesta del proyecto. Recordó lo sostenido en la sentencia recurrida, los agravios que combaten esas consideraciones así como lo que se propone al respecto en el proyecto, manifestando compartir esta propuesta.

Agregó que el Poder Reformador de la Constitución está limitado, en principio, por las normas del procedimiento del artículo 135 constitucional; que el medio para proteger las garantías individuales es el juicio de amparo y que las autoridades responsables en éste dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado, por lo que en los hechos es posible que el Poder Reformador emita actos que no sean apegados al artículo 135 constitucional, bajo la razón de que es posible

considerar al Poder Reformador como una autoridad responsable en un juicio de amparo, si se impugnan violaciones al procedimiento de reforma, bajo el argumento de que si se altera la garantía de un quejoso, éste puede impugnarla ya que modifica su situación jurídica de derechos fundamentales, por lo que el Estado, en consecuencia, tiene el deber de vigilar, por la vía jurisdiccional, la referida transformación, señalando que se comparten las argumentaciones y principios previstos en el proyecto y estimando conveniente agregar que la idea que consagran las tesis respecto de que la Constitución no establece únicamente intenciones ni buenos deseos, sino que contiene normas jurídicas obligatorias para todos, incluso, para el Poder Reformador y que en caso de incumplimiento la consecuencia jurídica es la nulidad, por lo que si una reforma constitucional no cumple con los requisitos legales se invalida y se concluye que el sobreseimiento de la Juez de Distrito no estuvo justificado, por lo que si este Tribunal Pleno considera que los agravios son fundados llevaría al levantamiento del sobreseimiento.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que con independencia de las razones esgrimidas por la Juez de Distrito no comparte la propuesta del proyecto consistente en levantar el sobreseimiento y negar el amparo, porque en congruencia con su votación en la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007; en el amparo en revisión 186/2008 y los demás precedentes

citados en el proyecto, no prevé la Constitución Federal un mecanismo para impugnar reformas y adiciones a su texto, pues de acuerdo con el artículo 135 del propio ordenamiento, el Constituyente optó porque la función de reforma constitucional se realice por un órgano integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados; para lo cual recordó el contenido del artículo 135 constitucional, indicando que dicho numeral deriva del hecho de que el Constituyente estableció que la extraordinariamente importante potestad de reforma constitucional no estaría a cargo de ninguno de los tres Poderes sino del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, formando una complementariedad orgánica indisoluble entre ellos, lo que se conoce como Poder Constituyente Permanente o Poder Reformador de la Constitución; por lo que para que el ejercicio de esa función sea constitucionalmente válida sólo puede llevarse a cabo mediante tales órganos actuando necesaria e indefectiblemente como una unidad orgánica competencial.

Manifestó que aun cuando no niega que también se trata de un órgano constituido, es cierto que al llevar a cabo la función de reforma constitucional que tiene otorgada, se encuentra por encima de los otros tres Poderes y de cualquier otro órgano público federal o local, en virtud de que es el único que mediante el desempeño de su capacidad normativa puede suprimir, reformar, adicionar o matizar las atribuciones y funciones estatales y, por ende, las

estructuras y la distribución de competencias determinadas por el Poder Constituyente originario para los otros Poderes y órganos del Estado, inclusive de aquellos que integran los órdenes locales y municipales.

Asimismo, precisó que del propio artículo 135 constitucional se deduce que existen límites formales para reformar la Constitución que se encuentran previstos en el referido numeral, los cuales consisten en que las reformas o adiciones sean acordadas por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión; que dichas reformas y adiciones se aprueben por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; y, que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, realicen el cómputo de los votos de las Legislatura y emita la declaratoria correspondiente de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En ese tenor, consideró que no existe duda respecto a que deben respetarse las reglas procedimentales para introducir cualquier reforma o adición, sin que se prevean expresamente límites materiales o sustantivos a dichas modificaciones. Por ende, manifestó que si bien es cierto que podría darse el caso de que las reformas o adiciones hubiesen sido aprobadas sin la mayoría calificada requerida de los miembros presentes del Congreso de la Unión o bien, sin la mayoría simple de las Legislaturas de los Estados, supuesto en el cual en principio no deberían entonces formar

parte de la Constitución por lo que sería deseable reconocer la posibilidad de control externo de esas anomalías; sin embargo, solamente podría combatirse a través de los mecanismos expresamente previstos para tal efecto en la Constitución Federal, que no se encuentran en esta hipótesis.

Recordó el contenido del artículo 103 constitucional, destacando que dicha disposición se reitera en el artículo 1º de la Ley de Amparo y no otorga competencia a este Alto Tribunal para conocer o resolver, a través de juicio de amparo, sobre procedimiento de reformas a la Constitución Federal.

Agregó que las fracciones I y II del referido numeral regulan el supuesto relativo al juicio de amparo en los casos que se estima se ha invadido la soberanía de los Estados o la esfera del Distrito Federal por una autoridad, por lo que no se actualiza el referido supuesto respecto de los procedimientos de reforma constitucional, pues del texto de los artículos 103 y 107 constitucionales el juicio de amparo únicamente procede contra leyes entendidas éstas como las normas secundarias, agregando que tratándose de la procedencia de un medio de control constitucional en contra de determinadas actuaciones, ésta debe ser expresa y no deducirse con base en una supuesta falta de previsión expresa, por lo que si bien es cierto que el Órgano Reformador también queda sometido a los límites materiales

que en su actuación le impone la propia Constitución, también no se equipara a cualquiera autoridad, pues es un órgano complejo que puede modificar o establecer las atribuciones de aquéllas, de manera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte integrante de un Poder constituido, debe ceñirse al ámbito competencial que la propia Norma Fundamental le ha establecido, por lo que sólo ante disposición constitucional expresa que le faculte para conocer impugnaciones respecto del procedimiento de reforma constitucional mediante juicio de amparo o cualquier otro medio de control es que podrá hacerlo, por lo que aun cuando sería deseable el control del procedimiento de reforma constitucional ello sólo podrá realizarse ante la en previsión expresa en la Constitución General de la República, por lo que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales agregó que respecto del apartado denominado “La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos prescribe un control constitucional integral”, comparte la existencia de dicho control, sin que considere correcto determinar que todo ese sistema de control constitucional se encuentra en el juicio de amparo, existiendo diversos medios de control y si bien el juicio de amparo es el medio que por antonomasia permite tutelar los derechos fundamentales, lo cierto es que se deben definir los límites de esta institución jurídica, sin que se pueda olvidar el principio establecido en el artículo 16 constitucional relativo a que las autoridades sólo pueden hacer lo que las

leyes o normas le autorizan o facultan, como sucede respecto de la autoridad jurisdiccional, pues no pueden hacer una declaración de inconstitucionalidad de una norma constitucional en un juicio de amparo por la finalidad de éste, sin desconocer que se trate de actos de autoridad que puedan provenir de autoridades responsables, debiendo tomarse en cuenta que no por el efecto mismo del juicio de amparo se pueda considerar procedente en contra de una resolución del Constituyente Reformador por la necesidad que tiene la disposición de tener generalidad, sin que el juicio de amparo sea el medio idóneo para combatir sin medida y más allá de los fines que le son propios, mientras que existen otros medios de control constitucional que pudieran ser los adecuados para ello.

Estimó cierto que el artículo 11 de la Ley de Amparo define quiénes pueden ser autoridades responsables, y que las Legislaturas locales deben respetar lo establecido en el artículo 135 constitucional, señaló que no niega la posibilidad de que el Poder Reformador de la Constitución emita actos apegados al procedimiento constitucional de reforma, así como es posible que los emita con desapego a tal procedimiento, e incluso que es posible considerar al Poder Revisor de la Constitución como autoridad responsable; sin embargo, no es el juicio de amparo el medio jurisdiccional para combatirlo, dado que el efecto de ese pronunciamiento por la naturaleza de la norma constitucional, no puede tener efectos generales ni abstractos, sino relativos y concretos a

la violación de garantías en un individuo en particular, por lo que el concepto de autoridad y de posible incumplimiento no son suficientes para sostener la procedencia del juicio de amparo sin considerar que se requiere de un agravio personal y directo de quien sufra la vulneración y que los efectos sólo pueden darse de manera relativa.

Reiteró que no es función de la Suprema Corte sustituirse en la función del legislador estableciendo esos medios de control.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló no compartir las objeciones que se han expresado al proyecto. En cuanto a los efectos de la sentencia que otorgara el amparo recordó que en el párrafo tercero del artículo impugnado hay una restricción muy clara en cuanto a la contratación de propaganda, por lo que de concederse el amparo por un vicio en el procedimiento tendría diversos argumentos respecto de los asuntos materiales, considerando que no tendría oportunidad de llegar a ella por las condiciones de procedencia que se están construyendo.

De suponer que se diera el vicio en la parte procedimental, consideró que a la persona no se le aplicaría la disposición que tiene un ámbito particular acotado, sin señalar que se trate de un procedimiento inconstitucional ni que se trate de una reforma inconstitucional en su parte material, sino que se refiere únicamente a la parte de los

efectos, señalando que existe una gran cantidad de normas constitucionales o legales que otorgan un tratamiento diverso a los sujetos de derecho, como es el caso de los indígenas o de las personas con capacidades diferentes, los que tienen una forma diferente de plantarse frente al orden jurídico en cuanto a la aplicación directa de las normas jurídicas, considerando que el argumento de los efectos no tiene una gravedad como la que se plantea, sino que se da un efecto ordinario ante lo cual estimó que se trata de argumentos políticos e ideológicos sobre la supremacía de la Constitución, para desde ese punto impedir la construcción de los efectos diferenciados, que por lo demás, aparecen cotidianamente en el orden jurídico.

En cuanto a constreñirse al texto de la ley para efectos de la procedencia del amparo, consideró que el juicio de amparo no hubiera podido existir pues tampoco se hubiera ampliado el concepto de autoridad responsable y se tendría que continuar con el concepto del amparo soberanía y casi ninguna de las causales de improcedencia se hubieran generado al ser producto de la jurisprudencia, estimando que posteriormente fueron incorporadas por el legislador.

Por lo que se refiere a que el juicio de amparo no es el medio idóneo para que un particular pueda impugnar una reforma constitucional por vicios en el procedimiento, señalando que en el caso de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad carecen los ciudadanos de

legitimación para promoverlas, en tanto que el único que podría tener esta característica es el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, lo que no guarda relación con el asunto, porque se plantea la libertad de expresión que tiene una dimensión electoral y social, recordando que no guarda relación con el proceso democrático en ese mismo sentido.

Estimó posible separar derechos fundamentales de materia electoral, considerando que existe una tesis de la Segunda Sala aprobada en su integración anterior, que señala: “Para que la acción constitucional intentada en contra de una ley de contenido político electoral sea procedente, es menester que la controversia verse sobre la violación a una garantía individual aun cuando esté asociada con derechos políticos y no exclusivamente respecto de estos últimos, puesto que la violación de los derechos políticos no es reparable mediante el juicio de amparo”, por lo que con independencia de la última parte y del problema que se ha discutido en asuntos anteriores respecto de la procedencia del juicio de amparo en materia político electoral, consideró que cuando se está planteando una violación a una garantía individual se da este mismo supuesto.

No aceptó la posición consistente en que el artículo 103 constitucional no refiere a una reforma constitucional, pues de ser así tampoco se referiría a tratados internacionales ni a

reglamentos ni a una pluralidad de normas y actos que cotidianamente se presentan en este Alto Tribunal, indicando que la expresión “leyes” se emplea porque el Constituyente de 1857 lo empleó genéricamente para denominar normas de carácter general, pues no existían expresiones como normas especiales, siendo la jurisprudencia la que ha superado ese concepto de ley para establecer una posibilidad importante de control normativo a partir de la bifurcación o quebrantamiento textual de la expresión en su sentido tradicional, por lo que si ese fuera el argumento se tendría que dejar fuera la posibilidad de impugnar a una gran cantidad de normas generales, sin advertir cuál es la causa para no abordar la constitucionalidad del proceso legislativo.

En relación con los efectos, consideró que estaba correctamente planteado el proyecto pues en principio, debe analizarse el tema de procedencia en los términos establecidos por la Juez de Distrito, para posteriormente, ocuparse de los efectos, sin plantear este problema como obstáculo procesal para no entrar al análisis de la consideración de la Juez a partir de los agravios planteados por la promovente.

Además, consideró que no hay la posibilidad de cerrar esta función del amparo porque lo importante en un juicio de amparo es la realización de sus funciones y no la manera correcta en que el legislador, en determinado momento histórico, decidió constreñirlo, estimando como tercera

cuestión que la expresión a partir de la cual se generan sus competencias permite un control de las normas generales que se puedan haber dado en el orden jurídico, en tanto que la excepción son las causas de improcedencia que deben ser explícitas, por lo que si de las causas de improcedencia no deriva una condición específica de prohibición, sería difícil determinar dónde el amparo adquiere su funcionalidad, razones por las cuales se manifestó a favor del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que ya ha expresado su punto de vista sobre el tema materia de análisis. En el caso concreto, por congruencia con su posición expresada en otros asuntos, estará por la improcedencia del amparo.

Recordó que los artículos 103 y 107 constitucionales no prevén la posibilidad de impugnar en amparo las reformas constitucionales, recordando que el contenido del artículo 103 constitucional se reproduce en el 1º de la Ley de Amparo, el cual, se refiere al concepto de “leyes”.

Señaló que si bien al utilizar el término leyes no se dio discriminación alguna respecto de las diversas reglas generales, lo cierto es que por su naturaleza, para la impugnación de las reformas constitucionales sería necesario que así se previera expresamente.

Estimó que el principio de supremacía constitucional deriva de su concepción del Poder Constituyente permanente y original por lo que se cuida celosamente a través del juicio de amparo y de los otros medios de regularidad constitucional, precisando que éstos no aparecen en el artículo 103 constitucional, el cual se refiere a leyes, existiendo la posibilidad de impugnación de diversas jerarquías normativas en las que no está constituida la Constitución, refiriéndose a las leyes ordinarias, dentro de las cuales no se incluyen las reformas constitucionales, existiendo norma expresa en cuanto a que los tratados internacionales son impugnables mediante el juicio de amparo.

Consideró que la improcedencia se puede generar por la naturaleza tanto del Poder Reformador de la Constitución como de las sentencias de amparo.

Recordó que en el artículo 135 constitucional se prevé el procedimiento para llevar a cabo las reformas constitucionales, el cual no da intervención alguna al Poder Judicial de la Federación para efectos de determinar la regularidad constitucional, además de que tampoco reconoce la posibilidad de que sea sometido al tamiz de este Poder, en tanto que únicamente establece la determinación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales para determinar las posibles reformas constitucionales, en la inteligencia de que una reforma puede ser susceptible de ser

analizada por una instancia diferente a la que se señala en el propio artículo 135 constitucional.

En cuanto a la procedencia del juicio de amparo por cuestiones de carácter adjetivo y no sustantivo estimó que el efecto sería el mismo pues el efecto del amparo será la inaplicación del precepto correspondiente al quejoso.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del Poder Reformador, recordó que el poder del Estado es uno solo y para su ejercicio se divide en diversos poderes y órganos, considerando que el poder del Estado no se reduce a tres poderes para su ejercicio, porque en la propia Constitución se hace referencia también al Poder Constituyente del Estado, el que a través de su soberanía puede dar la norma jurídica fundamental conocida como Constitución.

Por ende, cuando el Poder Constituyente realiza por primera vez la Constitución se le considera como originario, precisando que una vez que se establece, éste desaparece, en tanto que el Poder del Estado para constituir una Constitución no desaparece sino que prevalece porque es el Poder mismo del Estado, independientemente de que las personas que lo lleven a cabo sean personas físicas y se les denomine como Poder Constituyente originario, únicamente podrían establecer inicialmente la Constitución y que las reformas se realizan a través de un Constituyente Permanente, considerando que lo relevante es que la

soberanía del Estado Mexicano se ve representada en el Poder Reformador de la Constitución, siendo necesario reconocer que lo único que se pretende es dar a la soberanía el poder que necesita para el establecimiento de la Norma Fundamental a través del Poder Constituyente Permanente, la posibilidad de que ésta sea reformada, considerando que el celo entre poder constituido y poder constituyente es con el fin de reconocer el principio de supremacía constitucional, buscándose en el juicio de amparo que todos los actos de las autoridades constituidas se apeguen a la Constitución pues se trata del parámetro a través del cual se corroborará la actuación de los órganos del Estado como lo estableció la soberanía el Estado.

Señaló que la Constitución no establece limitación alguna para el establecimiento del Poder Revisor de la Constitución, señalando que de ello deriva que no hay un medio de control para impugnar reformas constitucionales por el celo de salvaguardar el principio de supremacía constitucional y que todos los actos de las autoridades, en realidad, se vean reflejados en la salvaguarda de la Constitución, pues acepar límites al Poder Revisor de la Constitución implicaría que existen límites a la soberanía del Estado, estimando que esto no sería aceptable a menos que la propia Norma Fundamental así lo estableciera, y si probablemente una reforma constitucional pudiera violar garantías, también podría sostenerse que la Constitución viola los derechos respectivos cuando prevé excepciones a

ella; sin embargo, el artículo 1º constitucional señala cuáles son las garantías de las que gozan los gobernados y sólo la propia Constitución puede determinar cómo limitarlas o restringirlas, pues de lo contrario se tendría que analizar por qué se establece también una excepción a la garantía de audiencia, lo que sería violatorio de la Constitución, señalando que lo que se desprenda de la Norma Fundamental debe ser acorde al texto expreso en ella, no para criticar y juzgar lo que dispone, pues está hecho originalmente por el Constituyente originario y posteriormente, por el permanente, sin que se establezca en la Constitución limitación alguna para ellos, porque limitarlo implicaría limitar la soberanía de nuestro país.

Por otro lado, en cuanto a la naturaleza jurídica de las sentencias de amparo manifestó compartir lo expresado por el señor Ministro Aguilar Morales, considerando correcta la causa de improcedencia aducida por la Juez de Distrito, ya que la Constitución es para todos los mexicanos y no sólo para algunos de ellos en tanto siga operando el principio de relatividad de las sentencias de amparo, por lo que sostener que no se les aplicará la Constitución a los quejosos afectaría el principio de universalidad de esa Norma Fundamental.

En cuanto a la jerarquía normativa consideró que en la Constitución se expresa una facultad legislativa diversa que no admite control constitucional, señalando que es cierto que

en algunas tesis de este Tribunal se ha sostenido que cuando alguna inconformidad está ligada a alguna situación de carácter electoral y a la violación de derechos fundamentales, debía proceder el juicio de amparo, señalando que en esos casos se debe acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que en todo caso debe conocer éste de los problemas electorales, ejemplificando qué sucedería dependiendo de que el planteamiento respectivo involucre problemas de derechos fundamentales, considerando que ello provocaría sentencia contradictorias, máxime que dicho Tribunal debe resolver en tiempos perentorios, y además tiene atribuciones para inaplicar leyes que estime inconstitucionales.

En cuanto a la situación advertida en otras naciones consideró que lo sucedido en otro país no puede orientar generalmente al no estarse en las mismas circunstancias jurídicas, siendo necesario primero revisar si se tienen las mismas disposiciones constitucionales.

Concluyó señalando que después de escuchar con detenimiento las posiciones expresadas, reitera su criterio relativo a la improcedencia del amparo contra una reforma constitucional.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas sostuvo que en el año de mil novecientos noventa y siete mantenía un criterio diverso sobre la procedencia del amparo

contra reformas constitucionales, sin embargo, de la evolución propia del criterio de cualquier juzgador constitucional, cambió el criterio que había sostenido originalmente.

En cuanto a lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos precisó que el Poder Reformador de la Constitución es tan constituido como el Tribunal Constitucional de México, recordando que cuando se decide sobre las causales de improcedencia, se califica primero la acción y después la pretensión, por lo que en el caso concreto, aparentemente se estaría calificando la pretensión antes que la instancia.

En relación con la materialidad de la Constitución, precisó que si el Poder Reformador tomara la decisión extrema relativa a que las mujeres no pueden votar ni ser votadas, se llevaría a un caso extremo de algún tipo de violación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que se trata de un tema sobre el cual se ha pronunciado reiteradamente desde su tesis de licenciatura, precisando que sostendrá su criterio por congruencia.

Señaló que está de acuerdo con el proyecto por lo que se refiere a la procedencia del amparo contra el procedimiento de reformas constitucionales apartándose de las consideraciones que sustentan la propuesta.

Agregó que no desconoce la factibilidad de elaborar una teoría constitucional al margen del Poder Constituyente; sin embargo este ha sido el enfoque tradicional en México.

Expresó no compartir la existencia de un vacío legal y que en caso de duda se surte la procedencia del amparo, considerándolo un enfoque incorrecto, pues en primer lugar debe analizarse el artículo 103 constitucional para determinar si el juicio de amparo es procedente contra un procedimiento de reforma constitucional.

Estimó que existen varias causas de improcedencia que derivan de los efectos de la sentencia de amparo que no pueden concretarse por lo que no podría descalificarse como esquema argumentativo.

Por lo que se refiere a la propuesta del señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia relativa a que no puede dissociarse en la aclaración que hizo al proyecto la procedencia en cuanto a los vicios de procedimiento y en cuanto al fondo, porque se trata de un mismo acto, señaló que en todo caso serían inoperantes los conceptos de violación respectivos, en tanto que a continuación se pronunciaría sobre la procedencia por lo que hace a los vicios en el procedimiento, sin hacer mención a si es procedente o no la acción ni argumentando respecto del fondo, pues sobre esto se

referirá únicamente si es necesario por la votación del Tribunal Pleno.

Señaló que si bien se trata de un solo acto, lo cierto es que si se impugna una ley se pueden plantear violaciones sobre el procedimiento y sobre el contenido; sin embargo en el caso de reformas constitucionales, estimó necesario analizar la procedencia de manera diversa, pues la consecuencia normativa de un procedimiento de reformas que sea defectuoso es diversa a la consecuencia normativa de un procedimiento de reformas que cumpla con lo previsto en la propia Constitución.

Lo anterior, en virtud de que si el procedimiento no fue defectuoso se estará en presencia de un procedimiento llevado a cabo conforme a lo previsto en el artículo 135 constitucional, por lo que en ese momento, aunque en apariencia pueda ser otra, la norma formará parte de la Constitución, considerando que un procedimiento defectuoso de reforma constitucional encuadra dentro de los actos que vulneran derechos fundamentales precisando que no se pronuncia respecto a si una reforma constitucional perfecta en su procedimiento puede o no violentar derechos fundamentales o si puede o no dar lugar a la procedencia de juicio de amparo, considerando que la existencia o no de un medio idóneo no es determinante ya que no autoriza al Poder Judicial de la Federación a asumir una atribución que la propia Constitución no le otorga, pues una cuestión es

interpretar de manera amplia lo previsto en el artículo 103 constitucional y, otra distinta, es pretender que se tiene una atribución ante un vacío legal.

Señaló que el Poder Revisor de la Constitución se integra cuando se reúnen dos requisitos: el conjunto simultáneo de ciertos órganos constituidos del Estado y el respeto a un procedimiento. Precisó no compartir la teoría relativa a que “El Poder reformador tiene límites en el procedimiento”, toda vez que si no se cumple el procedimiento, no existe Poder revisor, sino apariencia de Poder revisor, como no existe norma constitucional técnicamente.

Ante ello, consideró que incluso viéndolo desde la salida, de las desventajas de que hubiera distintas Constituciones, esta norma que tuviera un procedimiento defectuoso es una Constitución sólo en apariencia porque se trata de órganos constituidos los que vulneran el procedimiento lo que implica una vulneración de los derechos fundamentales, de manera que en este caso particular, es viable hacer una determinación peculiar porque tendría que aceptarse la procedencia contra el procedimiento y analizar si se vulneran o no las normas procedimentales y sólo si se llegara a un resultado negativo, se analizaría la procedencia del otro aspecto, por lo cual técnicamente la propuesta de analizar que no es susceptible entrar al fondo podría basarse en una cuestión de inoperancia, lo que no

compartió dado que aunque el acto reclamado en apariencia es el mismo, el resultado normativo es diferente si se trata de una norma constitucional a si se trata de una norma de apariencia constitucional, por lo que votará con el sentido del proyecto pero apartándose de las consideraciones que lo sustentan.

Reiteró que el artículo 103 constitucional establece la procedencia del juicio de amparo por normas y leyes generales, así como por actos de autoridad que vulneran las garantías individuales y los órganos constituidos cuando vulneran el artículo 135 constitucional provocan esta procedencia, siendo un problema distinto si salvada la primera ruta del procedimiento, se estuviera ante el fondo, respecto de lo cual manifestó que no se pronunciaría en este momento.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció lo interesante de la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en tanto que se están dividiendo inevitablemente los actos o los planteamientos sobre el acto, en relación con el procedimiento, lo que se sigue durante el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional y lo que es propiamente la norma constitucional en su contenido, lo que estimó relevante pues partiendo de ello se acepta que el procedimiento se puede combatir porque la norma es resultado de un procedimiento defectuoso, por lo que se

estaría ante una norma que no es constitucional, pues decirlo de otro modo se convierte en un argumento circular.

Compartió la necesidad de abordar la problemática de manera diversa, pues si no se cumplió el procedimiento del artículo 135 constitucional no se estará en presencia de una reforma constitucional; sin embargo, no considera que el juicio de amparo sea el medio de control idóneo para ello atendiendo a la naturaleza de la sentencia de amparo, por los problemas no prácticos, sino jurídicos de establecer una sentencia de amparo cuyo efecto solamente dejaría a un cierto grupo de personas sin la aplicación de la disposición, ya que el juicio de amparo no puede tener una sentencia de inconstitucionalidad con efectos generales, por lo que sostener lo contrario implicaría ir en contra de la relatividad de la sentencia.

Reiteró que aun cuando para el señor Ministro Cossío Díaz no exista otro medio para impugnar una reforma constitucional, lo cierto es que no se está buscando si existe otro medio sino únicamente si el amparo es procedente contra reformas constitucionales.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinte minutos.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que intervendría inicialmente pero su intención fue escuchar las intervenciones de los señores Ministros, poniendo atención a cada una de ellas, particularmente a dos, una, por sus manifestaciones en contra del proyecto y la del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, que se manifestó con el sentido del proyecto pero bajo consideraciones distintas.

Señaló que no ha escuchado nuevos argumentos en torno al tema de procedencia o no del juicio de amparo frente a una reforma constitucional independientemente de si es procesal, material o de fondo.

Agregó que al contarse con el mismo texto constitucional y legal ratificará su posición expresada en el voto particular que realizó al resolver el amparo en revisión 186/2008 sin que hayan variado en lo sustancial los argumentos a favor o en contra de la procedencia del juicio de amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, siendo un tema fundamental si este Tribunal Constitucional puede prorrogar su competencia o no, considerando que ello no es posible pues esta Suprema Corte debe ceñirse a lo establecido en la Constitución General y si bien han cambiado las posiciones de los integrantes de este Alto Tribunal, también ello ha derivado de los cambios de integración de esta Suprema Corte, lo que pone en evidencia la trascendencia del asunto, esperando que llame la atención sobre otras instancias que deben

atender cuestiones de similar trascendencia para la vida nacional, ratificando su posición en el voto particular referido el cual incrementará, en su caso, con algunos de los argumentos que hoy se han expresado.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que en la página veinticuatro se precisa el apartado C, denominado “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe un control constitucional” respecto del cual se expresó en contra el señor Ministro Aguilar Morales, debiendo tomarse en cuenta que se trata de una relatoría de conclusiones ya votadas, por lo que esa parte se deja tal como está.

En la foja veintiocho, después del enlistado de asuntos resueltos el veintinueve de septiembre de dos mil ocho, la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas propone agregar que la Constitución no contiene buenos deseos ni exhortaciones sino normas vinculantes, lo que estimó que no deriva de la tesis citada ni es acorde para contrastar los argumentos dados en la sentencia recurrida para sobreseer en el juicio de amparo, por lo que mantendrá el proyecto en sus términos.

En la misma foja, consideró necesario modificar lo expresado en cuanto al efecto jurídico de la conclusión a la que se arriba, para señalar: “El efecto jurídico de esta conclusión es que esta Suprema Corte analice el resto de las

causales de improcedencia que no fueron estudiadas ni valoradas por la Juez de Distrito, y será como resultado de este estudio, que se llegue a la conclusión de revocar el sobreseimiento que decretó la Juez de Distrito”, agregando que con las precisiones propuestas estimó conveniente se someta a votación esta parte del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que respecto de la procedencia del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales, solamente debía reiterar las posiciones en las que formuló votos particulares y de minoría, como en el amparo en revisión 1334/1998; en la controversia constitucional 48/2001, respecto del control constitucional de reforma de esa naturaleza; la controversia constitucional 82/2001; el recurso de reclamación 33/2007; la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007; el amparo en revisión 186/2008; la contradicción de tesis 37/2008; los recursos de queja diversos 20/2008, 21/2008 y 22/2008; 17/2008, 18/2008 y el amparo en revisión 1014/2008, en los que se ha pronunciado por la procedencia del juicio de amparo como un medio de control de regularidad constitucional también de las reformas constitucionales y la procedencia del juicio de amparo en contra de violaciones al procedimiento de reforma; así como también, de la procedencia del juicio de amparo respecto del control material de una reforma constitucional, por lo que se manifestó a favor del proyecto modificado.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que en los precedentes citados en la foja veintiocho en algunos de ellos se declararon infundados los agravios relativos a estos temas respecto de la procedencia del juicio de amparo, solicitando al señor Ministro Ponente Ortiz Mayagoitia revisarlos, lo que se aceptó por este último.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Luna Ramos, Aguilar Morales y Valls Hernández se manifestaron en contra del proyecto y por la improcedencia del juicio de amparo, en tanto que los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se manifestaron a favor del proyecto y por la procedencia del juicio de amparo, obteniéndose un empate, ante lo cual, el señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que dado que el artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que ante un empate se debe convocar a todos los señores Ministros, inclusive a los ausentes, al no existir un ausente sino una vacante, se trata de una situación fuera de dicha previsión legal, por lo que propuso aplazar el asunto hasta que el Tribunal Pleno se encuentre totalmente integrado, ante lo cual el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que situaciones similares se han suscitado en la Primera Sala, siendo conveniente que los órganos políticos del Estado Mexicano tomen la determinación que corresponde.

Sometida a votación la propuesta de aplazar el asunto hasta en tanto el Tribunal Pleno se encuentre legalmente integrado, en votación económica se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Aguirre Anguiano propuso que ante la problemática que presentan los veinticinco asuntos señalados por el señor Ministro Cossío Díaz en la Primera Sala podría convocarse a un señor Ministro de la Segunda Sala para integrarla, respecto de lo que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, como Presidente de la Primera Sala precisó que el nivel y el cúmulo de los asuntos empatados en la Primera Sala hacen imposible acudir al apoyo de la Segunda Sala, ya que ello implicaría generar a este último órgano jurisdiccional los mismos problemas que padece la Primera Sala, decisión que se adoptó por este órgano colegiado, tanto en su integración anterior como en la actual.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el martes primero de febrero del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las trece horas con cuarenta minutos.

Sesión Pública Núm. 13

Lunes 31 de enero de 2011

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.