

EL AMPARO EN REVISIÓN 186/2008*

José Ramón COSSÍO DÍAZ**

SUMARIO: I. *Síntesis del caso*. II. *Consideraciones del proyecto*. III. *Puntos resolutivos*. IV. *Tesis que se citan en el proyecto*

I. SÍNTESIS DEL CASO

AUTORIDADES RESPONSABLES: *Congreso de la Unión y otras.*

ACTOS RECLAMADOS: La discusión, aprobación, promulgación, expedición, refrendo, rúbrica y orden de publicación del Decreto publicado el trece de noviembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución general de la República; en específico, la adición del penúltimo párrafo al apartado A del artículo 41 y la derogación del tercer párrafo del artículo 97.

SENTIDO DEL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO: Desechar la demanda de amparo, pues se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 103, fracción I, de la Constitución federal y 1o., fracción I, y 11 de la referida ley de la materia.

En síntesis, el juez de distrito desechó la demanda debido a que el juicio de amparo no es un mecanismo establecido para cuestionar de manera directa o indirecta una norma constitucional; únicamente procede contra los actos del procedimiento legislativo ordinario, las leyes secundarias y los actos realizados por los propios poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; no es jurídica ni materialmente posible desvincular los diferentes actos del procedimiento de reforma de los preceptos constitucionales modificados, y el procedimiento de reforma constitucional no puede ser considerado como un acto de autoridad, porque el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en esos casos no actúan en su carácter de órganos ordinarios, sino como órgano reformador de la Constitución

SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO: Solicitar a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de la facultad de atracción del recurso de revisión. Lo anterior, de conformidad con el artículo 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución federal, toda vez que el asunto reviste características de interés y trascendencia, al ser el tema central de la revisión la impugnación de una reforma constitucional.

* En el amparo, la parte quejosa fue el Centro Empresarial de Jalisco, sindicato patronal.

** Ministro ponente.

SENTIDO DE LA SENTENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: Ejercer la facultad de atracción para conocer del presente recurso esencialmente, debido a que el asunto reviste características de interés y trascendencia, pues para resolverlo se tendrá que determinar si la función reformadora de la Constitución está sujeta a medios de control constitucional y, en su caso, si el juicio de amparo es uno de ellos.

RECURRENTE: La parte quejosa.

II. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Declarar fundado uno de los agravios de la parte recurrente, en el cual señala que en su demanda de amparo argumentó vicios en el procedimiento de reforma constitucional. Se realizó el análisis contestando las siguientes cuestiones:

1. ¿Existe en la ley de amparo una norma que prohíba expresa o implícitamente la procedencia del juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional?

El sistema de procedencia del amparo en México está compuesto por normas de carácter permisivo y otras de carácter prohibitivo.

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

Por su parte, el artículo 73 de la Ley de Amparo establece una lista importante de supuestos en los que no procede el juicio de garantías.

En las normas aludidas no se encuentra de manera expresa ninguna permisiva ni tampoco una prohibición con relación a la procedencia del amparo con respecto a una reforma constitucional. El juez de distrito construyó un argumento interpretativo de tipo sistemático, según el cual la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que se refiere a "los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley", lleva al intérprete a considerar que entre "esos casos" se encuentran los supuestos establecidos en la fracción I del artículo 103 constitucional, así como en los artículos 1o., fracción I, y 11 de la Ley de Amparo. Los dos primeros establecen, en sentido positivo, la procedencia del amparo contra leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales; el último, define qué debe entenderse por "autoridad responsable" en el amparo: la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

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

de garantías individuales, pero negando que el Poder Constituyente Permanente, Revisor o Reformador de la Constitución sea una autoridad para efectos del juicio de amparo.

El énfasis argumental del juez de distrito se ubica, pues, en el concepto de autoridad responsable, esto es, en el ámbito de la competencia y no el ámbito material relativo al contenido mismo del decreto reformativo de la Constitución federal.

Con lo dicho hasta aquí se puede contestar la pregunta que encabeza este sub apartado: no existe una norma constitucional o legal que prohíba expresamente la procedencia de un juicio de amparo contra un decreto de reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

Aceptando entonces que el poder reformador es un poder limitado, se identifican diversos tipos de límites, entre los que destacan los explícitos (o cláusulas de intangibilidad) e implícitos. Los primeros, como su nombre lo indica, quedan establecidos en el propio texto constitucional, y tienen un doble significado jurídico y político: jurídico, en tanto que se entiende que el texto constitucional está compuesto por dos clases de enunciados normativos: unos de mayor jerarquía que forman lo que se conoce como "supralegalidad constitucional" y otros de menor jerarquía; político, porque se supone que en el texto constitucional se funden en uno solo los conceptos de legitimidad y legalidad.

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

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

No obstante lo anterior, la obtención racional de los límites implícitos no es un asunto apacible. Tradicionalmente, solían invocarse para ello los esquemas del iusnaturalismo racionalista, que llegó a considerar, sin más, que los derechos naturales tenían un valor absoluto y, por tanto, inalcanzable por cualquier texto legal positivo.

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

El principio jurídico de supremacía constitucional impone, entonces, el reconocimiento de unos límites implícitos formales que se centran básicamente en las propias normas regula-

doras del procedimiento de reforma; por su parte, el principio político de soberanía popular condiciona la obligada aparición de unos límites implícitos materiales, cuya fundamentación y desarrollo han de ser deducidos, desde la lógica de la legitimidad, como correlato necesario de los valores materiales en los que se basa la idea del moderno Estado constitucional.

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece límites explícitos o cláusulas de intangibilidad, pero sí implícitos. De éstos, al menos podemos identificar los formales que se contienen en el artículo 135 constitucional, referido al procedimiento de reforma.

Dicha norma constitucional viste de facultades al poder reformador de la Constitución; es el sustento constitucional que le da vida. Con lo dicho hasta aquí es posible admitir que se trata de un poder limitado, pues no puede ser, sin más, identificado con el poder constituyente originario. Los límites que pueden ser inmediatamente identificados son, se ha dicho, de tipo formal, lo que se traduce en que cualquier reforma que del texto constitucional se intente, ha de respetar estrictamente el procedimiento establecido. Los límites materiales del poder reformador, si se aceptaran, tendrían que ser definidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en todo caso estarían relacionados con la garantía de los derechos y con la división de poderes.

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

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

En efecto, el Poder Constituyente, soberano, ilimitado del pueblo, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del poder constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Por ello, se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema; siempre y en todo momento podrá reformar la Constitución existente o la de establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario.

En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias. Por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al poder constituyente en el poder de reforma —ordenado y regulado en la Constitución— como la aspiración contraria de hacer del poder de revisión un auténtico y soberano poder constituyente.

Ya se dijo que el poder de reforma es un poder regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad

extraordinaria —como lo ha dicho este tribunal pleno— o, si se quiere, una “competencia de competencias”, ello no implica (o no puede implicar) que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el poder soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el poder de revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; en cambio, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento.

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

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

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

Con lo dicho hasta aquí se está en condiciones de concluir que si el Poder Reformador es un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformatorio.

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

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

- 1) De la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1o., fracción I, de la misma Ley de Amparo, no es posible obtener un enunciado normativo que contenga la procedencia o la improcedencia del amparo en contra de una reforma constitucional.
- 2) El Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está limitado, en principio, por las normas del procedimiento de reforma establecidas en el artículo 135 constitucional.
- 3) El medio de control por antonomasia para proteger al individuo contra las posibles violaciones a las garantías individuales es el juicio de amparo.
- 4) El artículo 11 de la Ley de Amparo define quiénes son autoridades responsables en el juicio de amparo, a saber: las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado.

- 5) El Congreso de la Unión y las legislaturas locales, cuando actúan en su carácter de Poder Reformador (limitado) de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional.
- 6) Es posible que el Poder Reformador de la Constitución emita actos apegados al procedimiento constitucional de reforma, y también es posible que los emita con desapego a tal procedimiento.

Por lo tanto,

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

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

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

La respuesta es afirmativa, ya que la parte recurrente, entre otros argumentos, señaló que en su demanda de amparo combatió el hecho de que en el decreto publicado el trece de noviembre de dos mil siete en el *Diario Oficial de la Federación*, por medio del cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución federal, no se dio a conocer cuál fue la mayoría de las legislaturas de los estados que aprobaron la reforma constitucional, y cómo, cuándo y en qué forma se hizo el cómputo respectivo y la declaratoria de aprobación correspondiente, violando el párrafo segundo del artículo 135 constitucional.

De este modo, por un lado, queda demostrado que existió un planteamiento referido a los posibles vicios en el procedimiento de reforma y, por otro, de acuerdo con lo dicho a lo largo del presente considerando, queda superado el argumento del juez de distrito según el cual el Congreso de la Unión y las legislaturas locales no pueden ser consideradas como autoridades responsables en el juicio de amparo.

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

La consecuencia de este pronunciamiento será entonces que el juez primero de distrito en materia administrativa en el estado de Jalisco dicte otro acuerdo mediante el cual, de no existir diverso motivo manifiesto e indudable de improcedencia y cumpliéndose los requisitos contenidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, admita la demanda de garantías.

III. PUNTOS RESOLUTIVOS

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

IV. TESIS QUE SE CITAN EN EL PROYECTO

“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” (páginas 31 y 32).

“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL” (páginas 33 y 34).