

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2007 Y SU ACUMULADA 169/2007

1. ANTECEDENTES

El 13 de diciembre de 2007, los Presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del partido político Convergencia y de la Junta Ejecutiva Nacional del partido político Nueva Alianza, promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra del decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007.

Los Ministros Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, el 18 de diciembre de 2007, en su carácter de integrantes de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, desecharon las acciones de inconstitucionalidad por existir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia al considerar que el decreto impugnado no es una ley federal en materia electoral, sino el proceso de reformas y las

modificaciones a diversos artículos constitucionales. Inconformes con la anterior determinación, el 21 de diciembre siguiente, los dos partidos políticos promoventes interpusieron recursos de reclamación, a los que correspondieron, respectivamente, los números 33/2007-CA y 34/2007-CA.

El 28 de abril de 2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver dichos recursos de reclamación, consideró que no se configuraba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que si bien es cierto que en la fracción II del artículo 105 constitucional se señala que la acción de inconstitucionalidad procede contra una norma de carácter general, también lo es que a lo largo de los incisos de ésta se encuentra plasmado el vocablo "ley", y al no haber una definición previa de éste por el Alto Tribunal, la causal de improcedencia invocada no se actualizaba, y se determinó revocar el acuerdo por el que se desecharon las referidas acciones de inconstitucionalidad.²⁶

El 22 de mayo siguiente, en cumplimiento a dicha resolución, el Ministro instructor, Sergio A. Valls Hernández, admitió las acciones de inconstitucionalidad citadas y ordenó dar vista al "órgano legislativo" que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República, para que formulara el pedimento correspondiente; requirió, a su vez, a la Sala Superior del Tribunal

²⁶ El señor Ministro Juan N. Silva Meza formuló voto concurrente en relación con la sentencia pronunciada en los recursos de reclamación 33/2007-CA y 34/2007-CA. Por su parte, lo Ministro Margarita Beatriz Luna Ramos y los Ministros José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, formularon voto de minoría en el recurso de reclamación 33/2007-CA y 34/2007-CA. El señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel formuló voto concurrente en el recurso de reclamación 33/2007-CA.

Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión en relación con las acciones intentadas.

De igual forma, el Ministro instructor dio vista a las Legislaturas de los Estados, para que realizaran las manifestaciones pertinentes, en relación con las acciones de inconstitucionalidad promovidas, en virtud de que ellas formaban parte del órgano revisor de la Constitución y habían participado en la aprobación de sus reformas o adiciones, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Federal.

2. ARGUMENTOS DE LOS ACCIONANTES

Los partidos promoventes solicitaron la invalidez del decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 6o.; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la base primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007; por considerar que violentaban los artículos 1o., 6o., 8o., 9o., 14, 16, 17, 28, 35, fracciones I, II y III, 39, 40, 41, fracciones I y II, 99, 116 y 135, todos ellos constitucionales.

a) Argumentos sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad

El partido político Convergencia, expresó que la acción de inconstitucionalidad era procedente porque con la emisión del

decreto impugnado, el Poder Reformador había violentado las decisiones jurídico-políticas fundamentales y los valores supremos del Estado social y democrático de derecho, previstos en la Norma Fundamental.

En su opinión, el Poder Reformador, previsto en el artículo 135 de la Constitución, podía modificar o adionar el texto constitucional, pero no estaba autorizado para violentar los principios supremos que se había dado el pueblo mexicano a través de su Congreso Constituyente, como son la equidad electoral, democracia representativa, pluripartidismo, libertad de asociación y libertad de expresión. El único que podía modificar la voluntad popular era el propio pueblo, en consecuencia, todos los demás Poderes estaban supeditados a los valores que conformaban nuestro régimen constitucional.

Señaló que en otros países a lo largo de las últimas décadas, la modificación de alguna decisión jurídico-política fundamental contenida en la Constitución, sólo era posible si se realizaba mediante una consulta directa al pueblo.

Por su parte, el partido político Nueva Alianza manifestó que la acción de inconstitucionalidad era una vía que, por su esencia y naturaleza, procedía en contra de actos o leyes de cualquier rango o jerarquía, así fueran reformas constitucionales, sobre todo cuando las mismas violentaban los principios fundamentales que, como parte dogmática, integraban la esencia de la Ley Suprema.

Agregó que las reformas constitucionales eran normas susceptibles de control, ya que se aprobaban mediante una ley expedida por el Congreso de la Unión, con mayoría reforzada y con la aprobación adicional de la mayoría de las Legislatu-

ras de los Estados. Además, que el artículo 105 constitucional no excluía expresamente a dichas leyes de ser controladas a través de la acción de inconstitucionalidad y, por tanto, ese control también había de extenderse a ellas, ya que se trataba de lo que un sector de la doctrina había denominado como competencia implícita.

Asimismo, argumentó que el contenido de la reforma constitucional impugnada, era una simple regulación que debía haberse establecido en una ley federal electoral ordinaria y no en la Constitución. Que la procedibilidad de la presente acción se sustentaba, precisamente, en que dichas reformas eran meramente regulatorias y se habían elevado a rango constitucional para que su contenido ilegítimo no pudiera ser revisado por los tribunales federales.

Que de acuerdo al artículo 105 de la Constitución Federal, la dirigencia de un partido político con registro nacional podía promover la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que esa era la única vía que los partidos tenían para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

b) Conceptos de invalidez esgrimidos por los accionantes

Los partidos políticos Convergencia y Nueva Alianza, a través de sus presidentes, formularon, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

i. Violación del proceso de reforma constitucional

En primer lugar señalaron que la reforma impugnada no había observado las formalidades establecidas en la propia Consti-

tución para ser modificada, y no se había dado cumplimiento a la garantía de audiencia, ya que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, habían omitido someter el proyecto de iniciativa a la consideración de los integrantes de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, de tal manera que la iniciativa la habían suscrito únicamente los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y del Trabajo, y lo habían hecho sin respetar el procedimiento establecido por la Ley para la Reforma del Estado, o sea, sin lograr un amplio consenso entre todos los partidos y sin respetar el procedimiento señalado en el Reglamento Interno de la mencionada Comisión Ejecutiva, que establece el derecho y la obligación de sus integrantes, de emitir su voto en los asuntos tratados en sus sesiones o reuniones de trabajo.

ii. Violación del derecho ciudadano de votar y ser votado

Para los promoventes, el contenido de la reforma vulnera el principio democrático de representatividad, ya que rompe con el sistema jurídico electoral, previsto en el artículo 41 constitucional, esto es, con la renovación periódica de los poderes, con las elecciones libres y auténticas y, consecuentemente, con los principios de sufragio universal, libre, secreto y directo, por lo cual atentaba también contra el pluralismo político.

El hecho de que un ciudadano hubiese pertenecido a un partido en determinado momento de su carrera política, no podía justificar la renuncia, ni la sanción, ni mucho menos el impedimento, como lo hacía la reforma impugnada, para ser postu-

lado por otro, pues con ello se afectaba el núcleo esencial de su derecho a ser votado, sin que existiesen razones para pensar que esa circunstancia fuera lesiva para el sistema de partidos o para un tercero al que fuese necesario proteger.

iii. Violación al principio de equidad, establecido en el artículo 116, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal

La reforma impugnada al establecer que una vez distribuido el 30% del tiempo en radio y televisión en forma igualitaria, el 70% restante se haría en proporción al número de votos que hubiesen obtenido los diversos partidos políticos en la elección anterior de diputados federales, impide a los partidos de nueva creación competir en condiciones de equidad, toda vez que no pueden ser igualmente observados y calificados por el electorado, en comparación con aquellos partidos políticos tradicionales.

Además, la reforma constitucional combatida violaba diversos convenios internacionales suscritos por nuestro país, mediante los cuales había adquirido el compromiso de impulsar la democracia.

iv. Violación de las garantías individuales de la libertad de expresión, del derecho de petición en materia política y de la libertad de asociación pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, consagradas en los artículos 6o., 8o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al adicionar el artículo 41 constitucional y establecer que ningún ciudadano, gobernado u organización de la sociedad civil tienen el derecho de contratar propaganda en radio y

televisión para influir en las preferencias electorales de los demás ciudadanos de la República, ni manifestarse en radio y televisión a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, vulneraba el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral al convertir la propaganda política en monopolio y patrimonio exclusivo de los partidos políticos.

Con la misma reforma se vulneraba también el derecho de petición en materia política al prohibir la difusión pública del ejercicio de ese derecho, mediante la radio o la televisión, por cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana, distinta de los partidos políticos.

La censura impuesta con esa reforma anulaba a su vez la libertad de asociación pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, al impedir que sindicatos, organismos empresariales y organizaciones no gubernamentales, entre otros, contratasen propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y, por tanto, no poder difundir públicamente sus expresiones políticas.

v. La derogación del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos transgrede el régimen general de garantías individuales derivado del artículo 1o. constitucional y de las prerrogativas ciudadanas de votar, ser votado y de asociación libre y pacífica

La reforma constitucional impugnada, al disponer la derogación del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, anula el derecho constitucional que asiste a las asociaciones consti-

tuidas libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a denunciar algún hecho o hechos que constituyesen la violación del voto público, en aquellos casos en los que existiesen elementos para considerar que debía ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

No justificaba lo anterior el hecho de que, a través de la misma reforma, esa atribución se hubiese transferido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues lo que era una facultad directa del Máximo Tribunal de la República, ahora quedaba sujeta a un proceso sumamente complejo y tardado, que no corresponde a las inquietudes políticas que ameritasen una solución jurídica inmediata, cuando se presenta la violación del voto público, el mencionado Tribunal se especializa única y exclusivamente en la materia electoral y, por tanto, no tiene facultades para tutelar y proteger garantías individuales, como es el caso de la violación del voto público que, antes de ser una cuestión estrictamente electoral, representa una violación de las garantías individuales y de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

vi. Violación a los artículos 14, 16 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los promoventes señalaron que en el registro del proceso de aprobación de la reforma constitucional impugnada, no se encontraba el cómputo de los votos mayoritarios de las Legislaturas de los Estados, ni tampoco constaba la correspondiente declaración formal de haber sido aprobadas las reformas

o adiciones por el voto mayoritario de dichas Legislaturas, como lo exige el artículo 135 de la Constitución Federal, en aras de brindar certeza.

Aun cuando la falta de estos requisitos pudiera parecer una cuestión de forma, en realidad atañía al fondo del asunto y representaba una flagrante violación a las garantías de audiencia, seguridad jurídica y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en atención a que los destinatarios de la reforma no contaban con elemento alguno para poder determinar si éstas efectivamente habían sido aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y debían formar parte de nuestra Ley Suprema.

3. INFORME DE LA CÁMARA DE SENADORES

a) Sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, al rendir su informe, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- a) Las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos eran improcedentes, debido a que toda norma constitucional es suprema, incluidas las reformadas y las adicionadas, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía facultades para declarar la invalidez de una norma constitucional.
- b) Los partidos políticos promoventes carecen de legitimación para promover esta acción, debido a que sólo están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad para solicitar la revisión de leyes fe-

derales o estatales en materia electoral, subordinadas a la propia Carta Magna.

- c) Los promoventes, al proponer el examen de una norma constitucional a la luz de la propia Constitución, no expresaron argumento alguno que planteara la contradicción entre una norma general, federal o estatal, en materia electoral y la propia Constitución Federal.
- d) El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que el mismo es un instrumento de protección de la propia Constitución.
- e) El artículo 105 constitucional no contempla, dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución, así como tampoco legitima a las Legislaturas Locales, ni a las Cámaras del Congreso General, para promover acción de inconstitucionalidad contra una reforma constitucional, debido a que ninguna de ellas la aprueba de forma aislada.

El Senado concluyó que, con base en los razonamientos lógico-jurídicos anteriores, la acción de inconstitucionalidad intentada era a todas luces improcedente.

b) Las razones y fundamentos que sostienen la validez de la norma impugnada

Para el caso de que el Alto Tribunal no sobreesayera en este asunto, la Cámara de Senadores expuso también sus argumentos para sostener la validez de las normas impugnadas.

a) Las supuestas violaciones al Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión y en la Ley para la Reforma del Estado, carecen de toda relevancia jurídica, en virtud de que esas normas sólo tienden a facilitar el análisis, la discusión y la aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que el proceso de la reforma impugnado no puede verse alterado por supuestas irregularidades de carácter secundario; además, tampoco se vulnera la garantía de audiencia, porque ésta no es exigible a los órganos legislativos.

b) La reforma constitucional impugnada, lejos de limitar o prohibir las coaliciones políticas, regula aspectos relacionados con su conformación, lo que nunca antes se había hecho y, por tanto, no vulnera los principios de libre asociación y participación ciudadana.

c) El "nuevo modelo" de acceso a la radio y la televisión por parte de los partidos políticos, así como los criterios de distribución de los tiempos entre éstos, no atenta contra el principio de representatividad ni el de equidad, por el contrario, si todos los partidos tuvieran derecho a la misma proporción de tiempo, eso sí atentaría contra el principio de representatividad y vulneraría las condiciones para una efectiva contienda electoral.

d) La prohibición impuesta a los particulares, de contratar propaganda en radio y televisión con la finalidad de influir en las preferencias electorales, no vulnera la libertad de expresión, puesto que únicamente se establecen ciertas reglas y limitantes a la contratación de dicha propaganda, en virtud

de que ésta puede generar un desequilibrio en la equidad de la contienda por constituir, en forma indirecta, un beneficio o perjuicio para algún candidato o partido político. Esto no implicaba que las personas no pudiesen emitir su opinión en los medios de comunicación social, lo único que no les estaría permitido sería pagar por transmitir esa opinión que pretendiese influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

e) La reforma constitucional no contraviene al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que fue aprobada por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores y por el de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Asimismo, el Congreso de la Unión había realizado el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las mencionadas reformas y adiciones.

4. INFORME DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su informe, expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) Sobre las causales de improcedencia y sobreseimiento

a) La acción de inconstitucionalidad sólo procede contra leyes y no contra la Constitución Federal.

b) La Constitución Federal faculta expresamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre aquella y una norma

de carácter general, pero no le concede facultades para estudiar las reformas y adiciones constitucionales, ya que esa labor corresponde al Poder Reformador por tratarse de cuestiones esencialmente políticas, no justiciables.

c) Los partidos políticos promoventes están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad, exclusivamente respecto de normas electorales y no sobre preceptos constitucionales, razón por la cual, en este caso, no contaban con legitimidad.

d) Debía sobreseerse la acción de inconstitucionalidad por lo que respecta a la reforma y adición de los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Federal, toda vez que aun cuando fueron mencionados por uno de los promoventes, con posterioridad éste no formuló concepto de invalidez alguno en su contra.

e) La acción de inconstitucionalidad sólo procedía para impugnar normas generales y no actos.

b) Las razones y fundamentos jurídicos que sustentan la validez constitucional de las normas generales impugnadas

La Cámara de Diputados, para el caso de que el Alto Tribunal decidiera no sobreseer en este asunto, sostuvo la validez de las normas impugnadas y en forma resumida argumentó lo siguiente:

a) En el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal impugnado, se había cumplido fielmente con el artículo 135 de la Constitución Federal ya que se habían seguido

todas las etapas del proceso de negociación y construcción de acuerdos para la reforma del Estado.

b) La reforma impugnada no podía incurrir en vicios materiales de inconstitucionalidad, porque entre los artículos constitucionales no había unos que fueran superiores a otros ni podían ser contradictorios entre sí.

c) El decreto no violentaba el artículo 9o. de la Constitución Federal, ya que la libertad de asociación, en el caso de los partidos políticos, no era absoluta, sino que quedaba sujeta a lo dispuesto en la ley ordinaria.

d) El texto reformado del artículo 41 constitucional, no pretendía limitar o restringir la libertad de expresión, ya que las limitaciones introducidas no se referían a los ciudadanos, ni a los comunicadores, ni a los periodistas, ni al pueblo en general, sino a los partidos políticos; a ellos estaba dirigida la prohibición de utilizar expresiones o realizar actos que denigraran a las instituciones o calumniaran a las personas.

e) Los artículos impugnados en ningún momento impedían a los ciudadanos ejercer el derecho de petición en materia política, ni violentaban el derecho a la información, pues sólo regulaban su ejercicio y respeto por parte del Estado.

f) El decreto impugnado no pretendía monopolizar la propaganda política, ni constituirla en patrimonio exclusivo de los partidos políticos, ya que ésta se encontraba plenamente regulada en la Norma Suprema y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de que existía un órgano encargado de organizar las elecciones federales y de velar por que no se produjera algún tipo de acaparamiento.

g) La reforma y adición al artículo 41 de la Constitución Federal no vulneraban el principio de equidad electoral, toda vez que sólo establecían los principios relacionados con la distribución del tiempo para radio y televisión, y no impedían su acceso a partido alguno.

h) La derogación del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Federal, que preveía una facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para indagar hechos presumiblemente violatorios del voto público, no violentaba derecho constitucional alguno ya que, de acuerdo a las nuevas disposiciones en la materia, había perdido su razón de ser. Asimismo, la acción de inconstitucionalidad era improcedente en contra del acto de derogación, pues éste no constituía propiamente una norma general.

5. INFORME DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

El Poder Ejecutivo Federal, al rendir su informe por conducto del consejero jurídico, señaló que en esta acción de inconstitucionalidad no podía suplirse la deficiencia de la queja porque recaía sobre un decreto de contenido electoral y, por tanto, la resolución que se dictara, debería versar única y exclusivamente sobre los preceptos constitucionales que los partidos políticos promoventes hubiesen señalado como violados.

Agregó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía competencia para conocer sobre la inconstitucionalidad de reformas o adiciones a la Ley Suprema; que en el orden jurídico mexicano no era dable oponer un precepto constitucional con otro del mismo cuerpo normativo, ni tampoco podía considerarse que las disposiciones contenidas

en la parte dogmática de la Constitución no pudieran ser modificadas o restringidas por disposiciones contenidas en la parte orgánica, pues no existía fundamento constitucional alguno que sustentara tal afirmación.

Ante la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia desestimara las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer, *ad cautelam*, respondió a los conceptos de invalidez formulados en los escritos de acción de inconstitucionalidad respectivos. En resumen, señaló lo siguiente:

a) El procedimiento legislativo que culminó con la emisión del decreto impugnado no vulneró el contenido del artículo 135 constitucional y, en consecuencia, tampoco las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución

Lo anterior porque las reformas y adiciones impugnadas habían sido aprobadas por una mayoría calificada de, cuando menos, dos terceras partes de los individuos presentes en las sesiones respectivas del Congreso de la Unión, así como por 30 Legislaturas Estatales. Además, la Norma Fundamental no exigía hacer constar el cómputo de la mayoría de los votos de las Legislaturas Estatales ni la declaratoria del Congreso de la Unión en el acto mismo por el cual se diera a conocer alguna reforma constitucional.

Por otra parte, señaló que de haberse verificado alguna violación a la Ley para la Reforma del Estado, ello no podría tener por efecto la invalidez de la reforma o adición impugnadas, pues las violaciones de carácter formal en el proceso legislativo eran irrelevantes si no trascendían, de manera fundamental, a la norma.

b) Constitucionalidad del contenido de las reformas y adiciones establecidas en el decreto impugnado

Las reformas y adiciones contenidas en el decreto impugnado eran constitucionales, primero, porque las disposiciones constitucionales no podían ser contradictorias entre sí, independientemente de encontrarse ubicadas en la parte dogmática u orgánica de la Constitución. En segundo término, los derechos político-electorales del ciudadano establecidos en el texto constitucional, no se agotaban ahí, pues su definición correspondía a la ley y, sólo en el supuesto de que ésta hubiese sido omisa o estableciera disposiciones que se apartaran de la Norma Fundamental, se afectarían los derechos de los ciudadanos y cabría su impugnación a través de los medios de defensa contemplados en la propia Constitución y en las leyes aplicables.

6. RESPUESTA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

Las Legislaturas de los Estados, al desahogar la vista respectiva, negaron haber violentado disposición alguna y manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

Los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, coincidieron en que la aprobación de la Minuta Proyecto de Decreto, remitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante la cual se reformaron diversos artícu-

los de la Constitución Federal, se había realizado con apego al procedimiento legislativo y bajo la conciencia de que esas adecuaciones resultaban necesarias para armonizar a las normas federales con las del ámbito local en materia electoral.

Afirmaron que las reformas constitucionales que les fueron turnadas, habían cumplido con todas las etapas del procedimiento para su creación; expresaron, además, que aquéllas fortalecían la democracia, al prever una mayor fiscalización en el uso de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, una disminución en el gasto público y privado en las campañas, regulaban la participación de los medios de comunicación, establecían un mayor grado de equidad en el acceso a los medios de comunicación, reducían los tiempos de las precampañas y campañas políticas, con lo cual, afirmaron, que la reforma no trastocaba o violentaba la Constitución General de la República.

Señalaron, además, que la acción de inconstitucionalidad era improcedente ya que este medio de control tenía por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, pero no respecto de normas generales que forman parte de la misma Constitución. Asimismo, que los partidos políticos sólo tenían legitimación activa para combatir leyes expedidas por el Congreso de la Unión, que son propiamente las leyes federales y las leyes locales expedidas por las Legislaturas Locales, motivo por el cual el presente asunto debería sobreseerse.

Únicamente el Congreso del Estado de Coahuila, al desahogar la vista ordenada, señaló que esa Legislatura había aprobado

el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y que había rechazado la reforma constitucional al considerar que con ella se pretendía incorporar a la Ley Suprema normas que correspondían a la legislación secundaria.

7. OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestó que las normas que modifican el Texto Constitucional se encontraban colocadas en un orden jerárquico superior, el cual no podía ser sometido al mismo sistema de control constitucional que operaba respecto de las normas generales creadas por los órganos constituidos.

Por su parte, el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar manifestó, en esencia, lo siguiente:

a) Que era fundada la impugnación del accionante a la adición hecha a la fracción IV, inciso e), del artículo 116, de la Constitución Federal la cual regula la organización de los poderes de los Estados por ser contradictoria con el derecho a ser votado, ya que establecía una distinción injustificada para el ejercicio de ese derecho entre los ciudadanos que aspiraban a una candidatura en elecciones federales y quienes pretendiesen ser candidatos en elecciones locales, derivada de los dispuesto en el artículo antes citado.²⁷

²⁷ Aclaró que el propósito de la adición al artículo 116 constitucional era homologar las disposiciones de ese precepto a la que se proponía introducir al artículo 41 del mismo ordenamiento en materia de postulación de candidaturas, la cual, a la postre no fue aprobada, por lo que desapareció la razón de la existencia de ese enunciado.

b) Los nuevos criterios para el acceso a los medios de comunicación en radio y televisión atendían a que en la realidad no todos los partidos políticos tenían la misma representatividad ni el mismo potencial económico, por lo que en la norma lo único que se había verificado era recoger esta situación de hecho.

c) La derogación del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que preveía la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de violaciones al voto público, no resultaba inconsistente con el sistema electoral establecido en la propia Constitución para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales y la protección de los derechos político-electorales. Anteriormente se justificaba su existencia porque no había medio de control de legalidad alguno de los actos del proceso o de la calificación de las elecciones.

8. EL PEDIMENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El procurador general de la República, expresó en forma resumida, lo siguiente:

Que de acuerdo a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, esta acción de inconstitucionalidad era improcedente, porque no se impugnaban normas de carácter general y porque los promoventes no tenían legitimación para hacerlo.

El objeto de las acciones de inconstitucionalidad es salvaguardar el principio de supremacía constitucional, que parte

de la premisa de que en nuestro sistema jurídico la Ley Fundamental es la norma de mayor jerarquía y, por tanto, todo acto o norma jurídicos deben ajustarse a lo dispuesto en ella.

Para reformar o adicionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente Originario de 1917 configuró un órgano específico y complejo, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, para que, a través del procedimiento respectivo, acordasen la adición o reforma de sus preceptos y, toda vez que la autoridad emisora de esas reformas constitucionales no se encontraba incluida expresamente en parte alguna del artículo 105 constitucional, debía concluirse que el Alto Tribunal no tenía facultades para controlar, a través de la acción de inconstitucionalidad, los actos que emitiera dicho órgano.

No obstante lo señalado con anterioridad, el procurador expresó que si se diera el caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considerara que era procedente la presente vía, *ad cautelam* manifestaba el análisis constitucional correspondiente.

Expresó que las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, coincidían en señalar que en este caso no se planteaba la contradicción entre leyes electorales, federales o locales y la propia Constitución Federal, pues los accionantes sólo se habían concretado a plantear una contradicción entre normas de la propia Norma Suprema y, por tanto, no habían formulado conceptos de invalidez, requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

En su opinión esta causal de improcedencia resultaba infundada, pues, los accionantes sí habían expresado conceptos de invalidez en los que se planteaban las posibles contradicciones entre diversos preceptos de la Constitución Federal y algunos postulados fundamentales previstos en la propia Norma Suprema.

Respecto al hecho de que en el texto del decreto impugnado no se hubiese dado a conocer cuál fue la mayoría de las Legislaturas de los Estados de la República que votó a favor del propio decreto, ni cómo, cuándo y en qué forma se había realizado el cómputo respectivo y la declaratoria correspondiente, el procurador expresó que esos actos no constituían normas de carácter general y que para determinar su naturaleza jurídica era necesario entrar al estudio de fondo.

El procurador afirmó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos era un todo armónico y, por ende, las normas que la conformaban no podían ser divergentes entre sí, ya que, de lo contrario, el derecho contenido en un artículo podría hacer nugatorio el previsto en otro dispositivo, lo cual resulta inaceptable.

Si bien las normas que establecían la libertad de expresión, el derecho de petición, la libertad de asociación, el derecho de votar y ser votado para cargos de elección popular tenían rango constitucional, igualmente lo tenían aquellas normas que atemperaban o establecían límites a esos derechos fundamentales, por lo que no podía afirmarse que estas últimas fuesen violatorias de aquéllas.

Adicionalmente señaló que, como el Poder Reformador tenía en todo momento la atribución constitucional de refor-

mar o adicionar la Norma Suprema, podía válidamente crear o suprimir preceptos constitucionales y ampliar o restringir las garantías individuales, lo cual no implicaba que dichas modificaciones fuesen contrarias a la propia Constitución Federal, pues los preceptos fundamentales unificaban la pluralidad de normas que conformaban el derecho positivo, de ahí que, por su propia jerarquía, no podía haber contradicción entre ellos.

Que eran inoperantes los argumentos de los accionantes respecto a que el sentido de la reforma constitucional no se había ajustado a lo previsto en diversos convenios internacionales, porque partían de un planteamiento de subordinación de las normas constitucionales a los tratados internacionales, cuando, en el orden jurídico mexicano, éstos se ubicaban por debajo de aquéllas.

9. ARGUMENTOS Y RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procedió, en primer término, a determinar si los vicios del procedimiento, o bien, el contenido de las reformas constitucionales impugnadas podían ser materia de una acción de inconstitucionalidad y, por tanto, si era competente para conocer de ésta.

Para ello consideró importante revisar los antecedentes históricos del procedimiento previsto para reformar la Constitución a partir de los textos constitucionales vigentes desde 1824.

a) Evolución histórica del artículo 135 de la Constitución Federal

El artículo 135 de la Constitución Federal vigente establece el procedimiento para reformarla, así como el órgano facultado para intervenir en dicho procedimiento, identificado comúnmente como Constituyente Permanente u Órgano Revisor o Reformador de la Constitución. Más allá del nombre que se le otorgue, a juicio del Alto Tribunal lo fundamental era la relación existente entre esta función reformadora y el concepto de soberanía previsto en el artículo 39 de la Constitución.

Gran parte de los estudiosos de la evolución de las instituciones políticas señalan que con el nacimiento y consolidación del Estado moderno, en el tránsito de los cambios en las estructuras de poder de los siglos XVII a XIX, prevaleció la idea que identificó y depositó el concepto de soberanía en el pueblo como titular originario de la misma. Éste fue el sentido que adoptó el sistema constitucional mexicano desde los primeros textos fundamentales y se reiteró en la Constitución de 1917, la que se encuentra vigente.

Conforme a esa concepción, el pueblo desplaza su soberanía a un órgano colegiado que lo representa, el cual funciona como asamblea fundacional, cuya principal tarea es expedir la Constitución como base de todo el orden jurídico, político y social del pueblo, el cual se organiza, desde ese momento, bajo esas normas fundamentales. De ahí que a ese Poder Constituyente se le reconozca como manifestación o expresión soberana del pueblo, que se transforma jurídica y políticamente en Estado soberano y que adopta, en la parte orgánica, una determinada forma de gobierno y una estructura estatal definida.

A ese Congreso Constituyente se le reconoce la potestad de instaurar el procedimiento por el cual posteriormente podrán ser reformadas las normas de la Constitución por él creada y, como consecuencia de ello, ser la fuente generadora de nuevas normas constitucionales. Esta fuente se personaliza en un órgano distinto de los demás Poderes constituidos, y está dotado, de manera exclusiva, de la competencia para modificar los preceptos de la Constitución original.

Una vez realizada su tarea básica fundacional, el Constituyente Originario desaparece y la nueva organización política por él creada actuará a través de los poderes y los órganos previstos en la Constitución. En este contexto, el órgano ahí previsto será el depositario único y directo de la función soberana de modificar o adicionar normas a la Ley Fundamental.

En el caso de Constituciones rígidas, como la mexicana, el procedimiento de reforma constitucional es más complejo y menos flexible que el que se sigue para la abrogación, derogación o modificación de las leyes secundarias, esto con el objeto de otorgar mayor estabilidad y seguridad al sistema normativo establecido en la Constitución original.

En México todas las Constituciones han sido producto de Congresos Constituyentes y todas incorporaron en sus textos el reconocimiento del pueblo como depositario originario de la soberanía.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció, en su artículo 166, que sólo sería posible realizar reformas constitucionales sobre la materia de fondo hasta el año de 1830 y, en el numeral 171 prohibía

la modificación de los artículos relacionados con la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos, tanto de la Federación como de los Estados. En lo que se refiere al procedimiento, disponía la participación no sólo del Congreso en funciones al momento en que se presentara la iniciativa de reforma, sino también de aquel que fuera electo posteriormente.²⁸

Tiempo después, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 29 de diciembre de 1836, de corte centralista, dispusieron que durante los 6 años siguientes a su expedición no podían realizarse reformas constitucionales; sin embargo, pasado este tiempo, establecía la posibilidad de su reforma por parte del Congreso pero sujeta a la decisión del Supremo Poder Conservador que, al ubicarse por encima de los demás poderes del Estado, tenía la decisión final sobre la consumación de la reforma. De igual manera, este Supremo Poder tenía la facultad para declarar de oficio o a petición del Ejecutivo, de la Corte de Justicia o de una parte de los miembros del Legislativo, la nulidad de una ley o decreto cuando fuesen contrarios a un artículo de la Constitución.²⁹

Con posterioridad, en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, también conocidas como Bases Orgánicas, se eliminaron las limitantes establecidas por los ordenamientos anteriores respecto de la posibilidad de reformar la Constitución, pues en el artículo 202 se precisó

²⁸ Ver los artículos 167, 168, 169 y 170 de la Constitución Federal de 1824.

²⁹ En el artículo 12, fracción I, de la Ley Segunda.

que, en cualquier tiempo, podían hacerse alteraciones o reformas, para lo cual debía seguirse el procedimiento legislativo ordinario, con la variante de que las reformas o adiciones debían ser aprobadas por las dos terceras partes de los votos tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores.

Por su parte, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la cual reinstauró el régimen federal en México, retomó diversos límites materiales a la reforma constitucional, al prohibir que se modificaran los artículos relacionados con la independencia de la Nación, su forma de gobierno y la división tanto de los Poderes federales como de los Estados.

Por lo que se refiere al procedimiento, dispuso que la reforma constitucional debía ser aprobada por las dos terceras partes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, o bien, por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos, en el entendido de que si la reforma se refería a la limitación en la extensión del territorio de los Estados, debía contarse, además, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas Estatales.

Por otra parte, en el desarrollo de los debates en el Constituyente de 1856 y 1857, se planteó un procedimiento de reforma constitucional complejo, con la participación de dos Congresos sucesivos y sujeto a un doble referéndum popular dentro de un sistema unicameral, el cual no prosperó, pero con base en estas ideas, se presentó un nuevo texto que fue aprobado en el Congreso Constituyente, el cual se convirtió en el artículo 127 de la Constitución de 1857, y quedó redactado en los siguientes términos:

Artículo 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De acuerdo al texto anterior, la Constitución de 1857 exigía para la reforma constitucional, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión, conformado únicamente con diputados, así como el de la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Dado que en 1874 se había reinstaurado el sistema bicameral, no se señaló en forma expresa, como sí se hizo en los textos constitucionales de 1824, 1836 y 1843, el procedimiento que debía seguirse para la reforma constitucional. No obstante, desde entonces, se siguió el procedimiento señalado en la actualidad en el artículo 72, para la expedición de las leyes, es decir, un procedimiento que implica la intervención sucesiva, no conjunta, de ambas Cámaras.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, respecto del procedimiento de reforma constitucional, adoptó, prácticamente sin discusión, el mismo texto de su predecesora, al disponer, en su artículo 135, lo siguiente:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En 1966 este precepto fue adicionado³⁰ a efecto de prever que el cómputo del voto de las Legislaturas y la declaración de que las reformas o adiciones habían quedado incorporadas a la Constitución pudieran formularse tanto por el Congreso de la Unión, cuando esté en sesiones, como por la Comisión Permanente durante los periodos de receso de aquél.

De acuerdo con lo antes señalado, el Alto Tribunal manifestó que el Constituyente había optado porque la función de reforma constitucional fuese realizada por un órgano integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, sin que el Poder Judicial de la Federación tuviera alguna injerencia. Por tanto, la reforma constitucional adquiriría la calidad de norma suprema al momento de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 135 constitucional, ya que era producto de la decisión de quienes electos democráticamente, eran los únicos depositarios de la soberanía popular para reformar o adicionar a la Ley Fundamental.

³⁰ Por Decreto publicado en el *DOF* del 21 de octubre de 1966.

b) El Poder Constituyente Permanente u Órgano Revisor o Reformador de la Constitución

Sentado lo anterior, el Tribunal en Pleno se abocó a estudiar la naturaleza y límites del Órgano Revisor o Reformador de la Constitución, así como a determinar si las adiciones o reformas realizada por él estaban sujetas a control jurisdiccional.

En cuanto al primer aspecto, señaló que ni en la Constitución Federal vigente, ni en las que la precedieron, se calificaba expresamente como Poder al concurso de instancias, previsto en el artículo 135, para adicionar o reformar la Ley Fundamental; no obstante, una parte muy importante de la doctrina constitucional, el Poder Legislativo y el propio Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí le habían conferido tal carácter.

Si bien los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por conducto de los órganos que los componen, realizan una de las tres funciones tradicionales del Estado, esta división nunca había operado de manera absoluta, de tal manera que el principio de división de poderes se ha ido atemperando con un principio constitucional implícito de distribución flexible de funciones y competencias entre los distintos órganos públicos previstos en la Constitución.

De ahí que el Constituyente hubiese establecido que la importantísima potestad de reformar la Constitución no estaría a cargo de alguno de esos tres Poderes tradicionales, sino del Congreso de la Unión más las Legislaturas de los Estados, los cuales, en conjunto, forman una complementariedad orgánica, indisoluble entre ellos, para el ejercicio de esa función.

Luego, debía entenderse por "Poder", la estructura constitucional que tiene a su cargo, por su naturaleza, el ejercicio básico y predominante de una potestad o función sustancial para el Estado y, por "órganos", las distintas personas jurídicas con capacidad de producción normativa para el adecuado ejercicio de la potestad o función que, a través de uno o varios titulares, —personas que, mediante elección o designación legal, con el apoyo de recursos humanos, materiales y financieros necesarios—, materializan dicho ejercicio de competencias, según lo dispuesto por el orden jurídico positivo.

En nuestro sistema constitucional el poder del Estado es uno, aunque para su ejercicio, se divida en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo se deposita en un órgano simple unipersonal, denominado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.³¹ El Poder Legislativo se deposita en un órgano complejo denominado Congreso General,³² que se divide en dos órganos colegiados, las Cámaras de Diputados y de Senadores y, aunque formalmente no se establece así, el Alto Tribunal señaló que también se depositaba, como órgano colegiado de receso, en la Comisión Permanente.³³

El Poder Judicial se deposita en un órgano colegiado denominado Suprema Corte de Justicia de la Nación; un órgano colegiado y complejo denominado Tribunal Electoral; órganos colegiados denominados Tribunales Colegiados de Circuito; órganos simples unipersonales denominados Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, además de contar

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 80.

³² *Ibid.*, artículo 50.

³³ *Ibid.*, artículo 78.

con el órgano colegiado no jurisdiccional denominado Consejo de la Judicatura Federal.³⁴

Todos ellos son órganos con competencia delimitada que se apoyan, para cumplir la función que tienen encomendada, en otros múltiples órganos cuya existencia, en muchos casos, se encuentra igualmente prevista a nivel constitucional. Todos estos órganos, primarios y derivados, actúan por conducto de sus titulares, quienes se auxilian de los recursos humanos, materiales y financieros que tienen asignados.

Conforme a lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que no era inadecuado o impertinente usar por analogía el término "Poder" para aludir al conjunto de órganos que tienen a su cargo, de manera exclusiva, la función sustancial de reformar la Constitución; asimismo, tampoco resultaba incorrecto hablar de que dicho Poder se encontraba depositado en un órgano complejo integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, puesto que para que el ejercicio de esa función fuese constitucionalmente válido, sólo podía llevarse a cabo con el concurso de tales órganos, actuando necesaria e indefectiblemente como una unidad orgánica competencial.

En suma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la concurrencia del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados conforman un órgano complejo, previsto en el artículo 135 constitucional, que puede asimilarse al concepto de "Poder", ya que al ser un órgano cons-

³⁴ *Ibid.*, artículo 94.

tituido y realizar el ejercicio de la función de reforma constitucional que tiene otorgada, se encuentra por encima de los otros tres poderes y de cualquier órgano público, federal o local, en virtud de ser 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 determinada por el Poder Constituyente Originario para los otros poderes y órganos del Estado, inclusive aquellos que integran los órdenes locales y municipales.

c) Los límites a la facultad de adicionar o reformar la Constitución

El Alto Tribunal señaló que la doctrina coincidía en sostener que la facultad para reformar la Constitución puede sujetarse a límites materiales y formales. Por los primeros se entienden aquellas cláusulas establecidas en el mismo texto constitucional, a través de las cuales se prohíbe modificar uno o varios de sus enunciados relacionados con decisiones políticas o derechos fundamentales, mientras que los límites formales se refieren al cumplimiento de determinados requisitos procedimentales a que queda sujeta la reforma, misma que, en el caso de Constituciones rígidas, como la nuestra, eran mayores a los exigidos en el procedimiento legislativo ordinario.

El artículo 135 de la Constitución Federal no establece expresamente límites materiales para la reforma constitucional, como sí ocurrió, por ejemplo, en la Constitución de 1824 o en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en las que se prohibía reformar, entre otros, los preceptos relacionados con la independencia de la Nación, la forma de

gobierno republicano, representativo, popular y federal y la división de poderes. En cambio, sí prevé los límites formales para reformarla y que consisten en:

- Que las reformas o adiciones se acuerden por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión.
- Que las reformas o adiciones se aprueben por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.
- Que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, realice el cómputo de los votos de las Legislaturas y emita la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas después de verificar que se hayan cumplido formalidades de quórum y votación necesarios para ello.

Con base en lo anterior, el Tribunal en Pleno afirmó que la función de reformar o adicionar a la Constitución no está explícitamente limitada en su contenido o aspecto material, y que en cambio sí está supeditada, de manera expresa, a cumplir con ciertas formalidades de procedimiento que deben respetarse para lograr la estabilidad y permanencia de los principios jurídico-políticos fundamentales plasmados en el texto constitucional.

d) Control de la constitucionalidad del procedimiento de reformas constitucionales

El Alto Tribunal expresó que si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece sólo límites formales para

su reforma o adición, resultaba necesario analizar qué sucedería en caso de que no se observaran dichos límites y, en concreto, si era posible ejercer control constitucional respecto del procedimiento de reforma a través de la vía establecida en la fracción II del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁵ recordó que en una resolución anterior, en el año de 1999, había determinado que resultaba procedente el juicio de amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución; pero que, sin embargo, dicho criterio había sido superado por el Tribunal en Pleno, cuando, en sesión de 6 de septiembre de 2002 resolvió la controversia constitucional 82/2001, la cual dio origen a la siguiente jurisprudencia:

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

³⁵ Al resolver, en sesión del 9 de septiembre de 1999, el amparo en revisión 1334/98.

de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

En la resolución que dio origen a la jurisprudencia transcrita, se determinó que el procedimiento de reforma al Texto Fundamental no puede ser impugnado a través de una controversia constitucional, porque la norma producida había sido emitida por un Poder Reformador cuyos actos no se encontraban sujetos a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en el artículo 105 constitucional.

El Tribunal en Pleno expresó que el poder del Estado no sólo se manifiesta mediante la actuación de los órganos constituidos, sino también a través del Poder Constituyente, el cual se materializa a través de la emisión de normas generales básicas que fundamentaban todo el orden jurídico. El ejercicio de este poder se lleva al cabo a través de la actividad del Constituyente Originario y, posteriormente, del Constituyente Permanente, los cuales no pueden quedar sujetos a limitaciones o restricciones del orden jurídico, pues, conforme a lo establecido en el artículo 39 constitucional, el pueblo ejerce su soberanía, a través de ellos.

A partir de que la soberanía quedaba depositada en la Constitución, se crea la obligación de preservar la supremacía constitucional, pues con ello se protege la soberanía, en consecuencia no puede limitarse la acción del Poder Constituyente del Estado porque implicaría limitar la soberanía, con lo cual se desvirtuaría la esencia de esta última.

Por su parte, el artículo 135 constitucional establece los órganos competentes para reformar o adicionar la Constitución, sin imponer limitación alguna para hacerlo. El control de la regularidad de estos actos le corresponde a las Legislaturas Federal y de los Estados, no al Poder Judicial de la Federación.

En principio, cuando se somete a votación la reforma o adición de un precepto constitucional en el Congreso de la Unión, el resultado que emerge de dicha votación por la mayoría calificada de los miembros presentes en ambas Cámaras, constituye una norma legislativa imperfecta, porque le falta positividad, ya que para que adquiriera el carácter de norma constitucional perfecta, requiere adicionalmente del voto aprobatorio de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, para que, con base en ello, el Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente, realice el cómputo de los votos y emita la declaratoria correspondiente.

Ahora bien, podría suceder que las reformas o adiciones hubiesen sido aprobadas sin la mayoría calificada 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, si bien se está en presencia de una norma general, ésta no debería formar parte de la Constitución, por lo que sería deseable reconocer la posibilidad de que existiera un control externo de esas anomalías; sin embargo, ello solamente podría combatirse a través de los mecanismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para tal efecto.

El Tribunal en Pleno señaló que en este caso, la impugnación del procedimiento de reforma que dio origen al decreto

combatido se intentaba a través de una acción de inconstitucionalidad, cuya procedencia se encuentra prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dispone:

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

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.³⁶

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

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así

³⁶ El subrayado es del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

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

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

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

(...)

En la exposición de motivos que dio origen a la norma transcrita, se precisó que las acciones de inconstitucionalidad tendrían por objeto abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, pudieran plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, con la consecuencia de que las resoluciones podían anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional, siempre que ocho de los once Ministros emitieran su voto en ese sentido.

Más adelante, con la finalidad de crear un sistema integral de justicia en materia electoral que diera certeza al desarrollo

de los procesos electorales, se reformaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁷ Como parte de esas reformas se eliminó del párrafo primero de la fracción II del artículo 105 constitucional, la excepción prevista respecto de la materia electoral; se estableció la acción de inconstitucionalidad como única vía para plantear "la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución", y se confirió legitimación a los partidos políticos con registro para ejercitar ese medio de control constitucional, exclusivamente, en contra de leyes electorales federales, estatales o del Distrito Federal, en el ámbito expresa y limitativamente señalado.

Como producto de esa reforma, la fracción II, inciso f), del artículo 105 de la Constitución Federal, quedó con el siguiente texto:

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

(...)

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

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

(...)

³⁷ Mediante decreto publicado en el DOF, el 22 de agosto de 1996.

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

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.³⁸

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

Finalmente, se adicionó el inciso g) a la fracción II del artículo 105 constitucional, para otorgar legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos protectores de derechos humanos de los Estados, para promover acción de inconstitucionalidad.³⁹

En ningún momento de la evolución normativa de las acciones de inconstitucionalidad, ni en algún otro documento legislativo, se ha aludido a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 de la Constitución Federal, ni mucho menos que pudiera hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas; por el contrario, su campo de acción se ha limitado a revisar la

³⁸ El subrayado es del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁹ Mediante decreto publicado en el DOF, el 14 de septiembre de 2006.

constitucionalidad de las leyes federales o locales, así como de los tratados internacionales, provenientes de un órgano legislativo ordinario, no del Poder u Órgano Reformador de la Constitución.

Con base en lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control de "normas generales", entendidas como leyes ordinarias, federales o locales, y no comprende algún otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales.

Si bien en sentido amplio la Constitución también es un conjunto de normas y la acción de inconstitucionalidad es la vía para impugnar normas generales en forma abstracta, el artículo 105, fracción II, constitucional, sólo se refiere a leyes formal y materialmente hablando, esto es, a las expedidas por el órgano legislativo ordinario, mas no a las reformas al texto constitucional.

Argumentó, además, que el artículo 105, fracción II, constitucional, distingue entre los términos "disposiciones generales" o "normas generales" e, incluso, "leyes electorales federales" y "leyes electorales locales", frente a la acepción "Constitución" y que esta última constituye el referente frente al que se contrastan las leyes para saber si son conformes a ella, por lo cual no es posible interpretar que, al aludir a "normas generales", el Órgano Reformador hubiera comprendido a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Alto Tribunal afirmó que la alusión a "normas generales" comprende sólo las leyes ordinarias, de carácter federal o local, con lo cual legitima para impugnarlas, sólo

a un porcentaje determinado de los integrantes del órgano legislativo ordinario que las hubiera expedido, de lo que se confirmaba que no comprendía al Órgano Reformador de la Constitución.

Agregó que la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, o éste o la Comisión Permanente, al realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas Locales y la declaración de aprobación de las reformas constitucionales, no es una función ordinaria, ya que se atribuye al Congreso, en su carácter de representante del pueblo y a las entidades federativas, con el único objeto de modificar o adicionar la Norma Fundamental, por lo que no puede configurarse o encuadrarse dentro de los órganos legislativos enunciados en el artículo 105, fracción II.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, en sentido amplio, un conjunto de normas, pero también por su propia definición es un documento político que contiene las bases de un Estado constitucional, que establece la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de derechos fundamentales y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales del Estado. En ese sentido la Constitución es un documento que conforma toda la base del Estado mexicano, sin que pueda encuadrarse en una materia en particular.

Por otra parte, la Norma Fundamental no puede encuadrarse en una materia en particular, ni tampoco tiene un ámbito federal o local, por tanto, no puede considerarse que sus reformas y adiciones sean objeto de control a través de la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, que los sujetos legitimados para ejercerla lo puedan hacer en contra de dicha reforma. Ni siquiera la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos, o bien, su equivalente en los Estados de la República, tienen legitimación para ello, dado que el inciso g), adicionado recientemente al artículo 105, fracción II, constitucional, acota tal legitimación a aquellas leyes que pudieran vulnerar los derechos humanos consagrados en la propia Constitución, y para los organismos defensores de derechos humanos de los Estados, la restringe aún más respecto a limitarla a aquellas normas generales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa en que operasen.⁴⁰

Expresó que la legitimación de quienes pueden ejercer una acción de inconstitucionalidad siempre atiende al ámbito de la norma general impugnada, es decir, que se trate de una ley federal, estatal o del Distrito Federal, incluidas las leyes electorales, por lo que si no es posible encuadrar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en alguno de esos ámbitos, por tratarse precisamente de la Norma Suprema, está claro que la acción de inconstitucionalidad no tiene por objeto de estudio las reformas constitucionales, ya que, de ser así, los órganos legitimados podrían impugnarla en general, dado que la Norma Fundamental tiene un espectro total de aplicación, no sólo federal o local.⁴¹

⁴⁰ Ver tesis: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.' *Seminario...*, Pleno, Tomo XII, agosto de 2006, p. 965, tesis P./J. 71/2006; IUS: 191381; 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.' *Ibid.*, Pleno, Tomo X, noviembre de 1999, p. 791, tesis P./J. 129/99; IUS 192841; 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.' *Ibid.*, Pleno, Tomo IX, abril de 1999, p. 257, tesis P./J. 22/99; IUS: 194283.

⁴¹ Ver tesis: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.' *Ibid.*, Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1513, tesis P./J. 7/2007; IUS: 172641; 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, ADEMÁS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS ENTES MENCIONADOS EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.' *Ibid.*, Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1489, tesis P./J. 9/2007; IUS: 172642.

Además, la legitimación de los partidos políticos para impugnar una ley electoral se encuentra limitada por el contenido material de esa ley y por su ámbito de aplicación, ya que los partidos políticos nacionales pueden ejercerla, a través de sus dirigencias, en contra de leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos locales, únicamente pueden impugnar leyes expedidas por la entidad federativa que les otorgó registro como partido.

Otro argumento en el mismo sentido, lo encontró el Tribunal en Pleno en la disposición incluida en el mencionado artículo 105, fracción II, que señala: "Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse; y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales"; con ello estaba claro que sólo podrían impugnarse aquellas leyes electorales expedidas por los legisladores ordinarios, pues son las aplicables en cada proceso electoral, sea federal o local y, por ende, en aras de salvaguardar el principio de certeza electoral, deberán promulgarse y publicarse 90 días antes de que inicien y no modificarse sustancialmente durante dichos procesos.

El Alto Tribunal agregó que la Constitución Federal no podría ser catalogada como una ley electoral, ya que, en caso de serlo, le serían aplicables las reglas mencionadas, esto es, que debiera promulgarse y publicarse dentro del plazo previsto, o bien, no podría modificarse sustancialmente durante los procesos electorales, lo cual era insostenible dado su carácter de Norma Fundamental que irradia a todo el orden nacional y no únicamente a los procesos electorales en concreto, con mayor razón si se parte del hecho de que éstos se

llevan a cabo a nivel federal, estatal —incluidos los municipios— y del Distrito Federal, en fechas distintas y, además, que el artículo 135 regula expresamente su procedimiento de reforma o adición, y señala sus límites.

El Tribunal en Pleno rechazó que la dirigencia de los partidos políticos promoventes de las acciones de inconstitucionalidad tuviesen legitimación para hacerlo, porque para que la tuvieran habría que conceptualizar a la Constitución Federal como una ley, además, darle un rango federal o local y, por último, clasificarla como electoral, lo cual no era posible.

Concluyó que, a través de la acción de inconstitucionalidad, sólo puede plantearse la no conformidad de "normas generales" en sentido estricto, esto es, de leyes, federales o locales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos o cualquier otra que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción.

Agregó que el propio Órgano Reformador de la Constitución ha limitado la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales, y ha establecido la competencia del Alto Tribunal para su conocimiento como parte de un poder constituido: el Poder Judicial de la Federación, de tal manera que éste sólo puede actuar dentro de los límites y en los supuestos establecidos en el texto constitucional, sin poder llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución Federal.

El Alto Tribunal expresó que no le era posible abocarse al conocimiento de una acción que, conforme al texto cons-

titucional, no se había estatuido para impugnar reformas constitucionales ni podía conceder legitimación a entes que no contaban con ella para ejercer dicha vía en su contra.

Que el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional no puede ser objeto de impugnación a través de alguno de los medios de control de los que pudiera conocer el Poder Judicial de la Federación, en virtud de que, para que una reforma o adición a la Constitución llegase a formar parte de la misma, se han establecido límites formales, los cuales únicamente pueden ser revisados por el órgano legislativo federal, en su carácter de parte y de última instancia dentro del procedimiento de reformas a la Constitución, al momento de emitir la declaratoria de aprobación correspondiente.

El Alto Tribunal afirmó que el Constituyente Originario ha encomendado la función reformadora, de manera integral, a un solo órgano complejo, depositario de la representación democrática del pueblo y, por ello, depositario único de la facultad para reformar la Constitución y de revisar el cumplimiento de todos los requisitos previstos en su artículo 135, esto es, que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, son los únicos responsables, no sólo del desarrollo del proceso, sino de la revisión de que, efectivamente, se hubiesen cumplido los extremos constitucionales para que una reforma o adición forme parte de la Ley Fundamental.

Agregó que dicha revisión no puede considerarse técnicamente como un medio de control constitucional, toda vez que lo lleva a cabo un órgano que realiza una tarea similar a la del Constituyente, por sí y ante sí. Para que cualquier otro de los órganos constituidos pudiera ejercer —válida y democrá-

ticamente— un medio de control constitucional sobre el proceso de reformas a la Ley Fundamental, sería necesario que expresamente se le hubiera otorgado tal facultad de revisión, lo cual no estaba previsto en el sistema jurídico mexicano.

Por tanto, al no haber sido previsto por el Constituyente Originario o Permanente la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera dicho control, resultaba claro que no podía prorrogar la competencia constitucional que le había sido conferida.⁴²

Con base en las conclusiones anteriores, el Tribunal en Pleno sobreseyó en las acciones de inconstitucionalidad, toda vez que, en atención a la interpretación integral y teleológica del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad no es la vía o medio de control constitucional para impugnar una reforma constitucional, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene, por tanto, competencia para conocer de la misma.

De acuerdo a lo anterior, en este caso se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la misma Ley Reglamentaria.

⁴² Tal como lo sostuvo el Tribunal en Pleno en sesión de 6 de septiembre de 2002, al resolver la controversia constitucional 82/2001, que dio origen a la jurisprudencia 'PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.' *Ibid.*, Pleno, Tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1136, tesis P./J. 39/2002; IUS: 185941.

Así, en sesión de 26 de junio de 2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de siete votos, el presente asunto,⁴³ votando en contra del sentido de la resolución los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza, por estimar que sí eran procedentes las acciones de inconstitucionalidad.⁴⁴

10. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

Por mayoría del Tribunal en Pleno, se emitieron las tesis aisladas P. VIII/2009, P. VI/2009, P. VII/2009, P. IV/2009 y P. V/2009⁴⁵, publicadas en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, páginas 1097, 1100, 1103, 1104 y 1106, respectivamente, de rubros y textos siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA.—A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no

⁴³ De los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Guitrón, Sergio A. Valls Hernández (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

⁴⁴ La señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Franco González Salas, Gudiño Pelayo y Presidente Ortiz Mayagoitia formularon salvedades respecto de las consideraciones relativas a la posibilidad de que el procedimiento de reformas constitucionales sea susceptible de control jurisdiccional. El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó, además, que las razones de sus votos quedaron plasmadas en el voto de minoría que formularon al resolverse, el 28 de abril del año en curso, los recursos de reclamación números 33/2007-CA y 34/2007-CA, interpuestos, respectivamente, por los partidos políticos Convergencia y Nueva Alianza. Por su parte, la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho para formular voto concurrente.

⁴⁵ Registros IUS: 167599, 167595, 167592, 167591 y 167589, respectivamente.

conformidad de "normas generales" en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio artículo

105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional.

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.—Si bien

es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, en sentido amplio, un conjunto de normas, también lo es que por su propia definición, como documento político, contiene las bases de un Estado constitucional, al comprender, esencialmente, la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de derechos fundamentales y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales del Estado, por lo que no puede considerarse como ley ni conferírsele un ámbito federal o local y, menos aún, clasificarse en una materia en concreto, según el precepto o preceptos de que se trate, para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad; por consiguiente, aun cuando una reforma constitucional se hubiese denominado "reforma del Estado", "reforma judicial", "reforma indígena", etcétera, la Constitución es un documento que conforma toda la base del Estado mexicano, sin que pueda encuadrarse en una materia en particular. Así, al no tener un ámbito federal o local, ni material, no puede considerarse que sus reformas y adiciones sean objeto de control a través de la acción de inconstitucionalidad y, por ende, que un porcentaje minoritario de los órganos legislativos enunciados en el artículo 105, fracción II, constitucional, los partidos políticos, las minorías parlamentarias, el Procurador General

de la República o las comisiones de derechos humanos, tengan legitimación para ejercerla.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ELECTORAL.—

Tratándose de los supuestos para impugnar una ley electoral por parte de los partidos políticos, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los nacionales la ejerzan a través de sus dirigencias contra leyes electorales federales o locales, y los locales únicamente contra leyes expedidas por la entidad federativa que les otorgó registro como partido, esto es, se trata de un supuesto limitado tanto por el contenido material como por su ámbito de aplicación, pues su legitimación se circunscribe a las leyes electorales que, precisamente, tendrán aplicación en los procesos electorales en que participarán, ya sea como partidos nacionales o locales, sin que la Ley Suprema pueda catalogarse como una ley electoral. Sostener lo contrario implicaría afirmar que le son aplicables las reglas previstas en el indicado artículo 105, fracción II, esto es, que debiera promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podría modificarse sustancialmente, lo cual es insostenible, dado su carácter de Norma Fundamental, que irradia a todo el orden nacional y no frente a procesos electorales en concreto, máxime si se parte del hecho de que éstos se llevan a cabo a nivel federal, estatal -incluidos los Municipios- y del Distrito Federal, en fechas distintas. Por tanto, los partidos políticos no tienen legitimación para impugnar, vía acción

de inconstitucionalidad, el procedimiento de reforma constitucional, pues para ello se tendría, primero, que conceptualizar a la Constitución como una ley, además, darle un rango federal o local y, por último, clasificarla como electoral, lo cual, como se dijo, no es posible.

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 O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS.—De la evolución histórica de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que la intención del Constituyente Permanente fue establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en principio, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas posteriormente realizadas, se encontrarán legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin que al establecer dicho mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haya contemplado la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE "NORMAS GENERALES",

SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—Del artículo 105, frac-

ción II, de ese ordenamiento, así como del procedimiento que le dio origen, se advierte que el Órgano Reformador estableció a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales. En efecto, dicho precepto distingue el término "disposiciones generales" o "normas generales", e incluso, "leyes electorales federales", "leyes electorales locales" y "tratados internacionales" de la acepción "Constitución", la cual, de acuerdo con el propio numeral, es el referente para examinar la ley o tratados, es decir, lo que se sujeta a control es que dichas "disposiciones generales", incluidas las electorales, sean conformes con la Ley Suprema, por lo cual no puede interpretarse que al aludir el citado artículo 105, fracción II, a "normas generales", se hubiera comprendido a la propia Constitución, pues de su interpretación integral se entiende que limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal. Además, el indicado precepto constitucional sólo legitima para promover aquel medio de control a un porcentaje determinado de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que, precisamente, las hubieran expedido, por lo que no comprende al Órgano Reformador de la Constitución que no constituye un órgano legislativo ordinario, de los enunciados en el artículo 105 constitucional.