

## **IV. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2007 Y SU ACUMULADA 169/2007\***

Tema: Procedencia de la acción de inconstitucionalidad para analizar la regularidad del procedimiento de reformas constitucionales.

### **I. ANTECEDENTES DEL CASO**

Los Partidos Políticos Nacionales Convergencia y Nueva Alianza promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales en las que impugnaron el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de trece de noviembre de dos mil siete, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

\* *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, p. 629; IUS: 40046.

canos,<sup>1</sup> por considerar que tanto el procedimiento de reformas y adiciones como su propio contenido vulneran lo establecido en diversos preceptos de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>2</sup>

## II. SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO Y CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA DE MAYORÍA

En sesión de veintiséis de junio de dos mil ocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de siete votos,<sup>3</sup> que la acción de inconstitucionalidad no es la vía o medio de control constitucional idóneos (sic) para impugnar una reforma constitucional y que, por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia para conocer de la misma, lo que dio lugar a que se sobreesyera en las acciones.

Las consideraciones de la sentencia de la mayoría se pueden resumir en los siguientes bloques:

### 1. Consideraciones sobre el Órgano Reformador de la Constitución. El artículo 135 de la Constitución Política de

<sup>1</sup> A través del decreto impugnado se reformó el primer párrafo del artículo 60.; se reformaron y adicionaron los artículos 41 y 99; se reformó el párrafo primero del artículo 85; se reformó el párrafo primero del artículo 108; se reformó y adicionó la fracción IV del artículo 116; se reformó el inciso f) de la fracción V de la base primera del artículo 122; se adicionaron tres párrafos finales al artículo 134; y se derogó el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> El Partido Político Nacional Convergencia señaló en su escrito de demanda violaciones al procedimiento de reformas constitucionales y violación a los derechos de: a) votar y ser votado, b) asociación libre y pacífica y c) de los partidos políticos a determinarse conforme a su proyecto político en relación con los tiempos en los medios de comunicación masiva.

Por su parte, el Partido Político Nueva Alianza también adujo violaciones al procedimiento de reformas constitucionales, violación a las garantías individuales de: a) libertad de expresión, b) petición en materia política, c) libertad de asociación libre y pacífica en asuntos políticos, d) votar y ser votado, así como la derogación del tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup> Luna Ramos, González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Vallis Hernández, Sánchez Cordero y Ortiz Mayagoitia.

los Estados Unidos Mexicanos establece el procedimiento de reforma constitucional, así como el órgano facultado para intervenir en dicho procedimiento, identificado comúnmente como "Constituyente Permanente" u "Órgano Revisor o Reformador de la Constitución".

Independientemente del nombre que se le otorgue, lo importante es la relación causa-efecto que existe entre el concepto de soberanía y la función reformadora de la Ley Fundamental.

Desde los inicios del sistema constitucional mexicano hasta la actualidad se ha identificado al pueblo como el depositario de la soberanía, así el pueblo es el titular de la misma.

Esta soberanía originariamente depositada en el pueblo se desplaza por éste a un órgano representativo originario denominado "Poder Constituyente" que funciona como asamblea fundacional cuya principal tarea es expedir la Constitución como cúspide y base de todo el orden jurídico, político y social de una sociedad que queda organizada como Estado.

Adicionalmente a ese órgano fundacional se le reconoce la potestad de instaurar la reforma de las normas de la Constitución por él creada y, como consecuencia de ello, ser la fuente generadora de nuevas normas constitucionales que pueden adicionar o modificar las originales. Dicha fuente generadora se personaliza en un órgano distinto de los Poderes Constituidos, dotado de manera exclusiva de la competencia para modificar los preceptos de la Constitución original.

De igual manera, como consecuencia natural de la función fundacional se reconoce al Constituyente Originario la

facultad de establecer el procedimiento de reforma constitucional que, en el caso de Constituciones rígidas como la nuestra es más complejo y menos flexible que el que se sigue para la abrogación, derogación o modificación de las leyes secundarias.

Una vez realizada su tarea básica fundacional, el Constituyente Originario desaparece y la nueva organización política por él creada actuará por medio de poderes y órganos constituidos, que son los creados por aquél en la Constitución.

Así entonces, el órgano depositario de la función reformadora es el depositario único y directo de la función soberana de modificar o adicionar normas a la Ley Fundamental.

## **2. Evolución del proceso de reformas constitucionales.**

Se estudia la evolución histórica sobre la materia, concluyéndose que en México, el Constituyente ha optado porque la función de reforma sea 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 tenga alguna injerencia.

## **3. ¿El Órgano Reformador es un verdadero Poder?**

La Constitución no califica expresamente al concurso de instancias previsto en el artículo 135 constitucional como poder. Sin embargo, tanto una parte importante de la doctrina constitucional, el Poder Legislativo y la Suprema Corte le han conferido tal carácter.

La concurrencia del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, conforma un órgano complejo previsto

en el artículo 135 constitucional que se asimila al concepto "poder", dado que siendo también un órgano constituido, al 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 que es el único que, mediante el desempeño de su capacidad normativa, puede suprimir, reformar, adicionar o matizar las atribuciones y funciones estatales y, por ende, las estructuras y la distribución de competencias determinada por el Poder Constituyente Originario para los otros poderes y órganos del Estado.

**4. ¿Existen límites a las facultades adicionadora y reformadora del Órgano Reformador?** Doctrinalmente se sostiene que la reforma constitucional puede estar sujeta a límites materiales y formales. De una interpretación literal del artículo 135 de la Constitución Federal se advierte que este precepto no establece expresamente límites materiales para la reforma constitucional. Sin embargo, sí se advierte la existencia de límites formales en el procedimiento de reforma constitucional y son: a) que las reformas o adiciones se acuerden por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión; b) que las reformas o adiciones se aprueben por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; y, c) que el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente, realice el cómputo de los votos de las legislaturas y emita la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Así, la función reformadora de la Constitución está sujeta a ciertas formalidades procedimentales que deben respetarse a fin de introducir cualquier adición o reforma a la Constitución Federal.

**5. ¿Las adiciones o reformas que realice el Órgano Revisor están sujetas al control jurisdiccional?** Al resolver el Tribunal Pleno el amparo en revisión 1334/98 determinó que este medio de control constitucional resultaba procedente contra el procedimiento de reformas a la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Pleno no sostuvo este criterio, pues lo cambió al resolver la controversia constitucional 82/2001 en la que por mayoría de ocho votos, determinó que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal no es susceptible de control jurisdiccional, ya que el órgano reformador es un órgano extraordinario, no constituido, que ejerce una función soberana no sujeta a ningún tipo de control externo, pues en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.<sup>4</sup>

Retomando el criterio anterior, en este caso se determinó que el Poder Constituyente del Estado se materializa mediante la emisión de actos o normas generales, lo que supone el ejercicio de la función legislativa, pero se trata de una función legislativa que produce normas de la más alta jerarquía, por lo que el Poder Constituyente no puede quedar sujeto a limitaciones o restricciones del orden jurídico, pues de acuerdo al artículo 39 constitucional, el pueblo ejerce su soberanía, a través del Constituyente Originario y, posteriormente, a través del Constituyente Permanente, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

---

<sup>4</sup> De la resolución de esta controversia se emitió la tesis de jurisprudencia P/J. 39/2002 de rubro: "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.". La votación en este caso fue por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Genaro David Góngora Pimentel; mientras que los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan Silva Meza votaron en contra.

Una vez que las normas constitucionales se han perfeccionado, esa soberanía queda depositada en la Constitución y es esto lo que justifica la obligación de preservar la supremacía constitucional, pues mediante esa salvaguarda, se protege la soberanía. Entonces, si la soberanía se manifiesta a través del ejercicio del Poder Constituyente del Estado (originario o permanente), limitar la acción de ese órgano, implicaría limitar la soberanía.

El artículo 135 constitucional no establece limitación alguna para reformar o adicionar la Constitución, sino sólo los órganos competentes para hacerlo. El control de la regularidad de esos actos no se establece a favor del Poder Judicial de la Federación, sino de las Legislaturas Federal y de los Estados, correspondiendo al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, emitir la declaratoria de aprobación correspondiente, así al llevarse a cabo este procedimiento se logra la emisión de una norma constitucional perfecta.

**6. Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad para controlar el procedimiento de reformas a la Constitución Federal.** Si bien la acción de inconstitucionalidad es la vía para impugnar normas generales, en forma abstracta y siendo indudable que en sentido amplio, la Constitución Federal es un conjunto de normas, lo cierto es que el artículo 105, fracción II, constitucional únicamente 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, las que se realizan por un órgano especial conformado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

**7. Legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad de acuerdo al ámbito de la norma general impugnada.** El artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal establece la legitimación de quienes pueden ejercer una acción de inconstitucionalidad y ello lo determina conforme al ámbito de la norma general impugnada, así la legitimación parte precisamente del tipo de norma que se trate, es decir, de una ley federal, estatal o del Distrito Federal, incluidas las leyes electorales.

Así entonces, si la Constitución Federal no puede encuadrar en ninguno de dichos ámbitos, ya que se trata precisamente de la Norma Suprema, es claro que la acción de inconstitucionalidad no tiene por objeto de estudio las reformas constitucionales, pues de ser así, en todo caso, los órganos legitimados podrían impugnarla en general, dado que la Norma Fundamental tiene un espectro total de aplicación, no sólo federal o local.

Adicionalmente, en el caso quienes impugnan el decreto de reformas constitucionales son partidos políticos, los que tienen limitada su legitimación a la impugnación de leyes electorales federales o locales si se trata de partidos políticos nacionales, mientras que tratándose de partidos políticos locales, únicamente tendrán legitimación para impugnar leyes expedidas por la entidad federativa que les haya otorgado el registro como partidos.

En este sentido ya en el caso particular, al haberse promovido las acciones de inconstitucionalidad por partidos políticos, para poder estimar que tenían legitimación se necesitaría: a) conceptualizar a la Constitución Federal como una

ley; b) darle rango de federal o local; y c) por último clasificarla como electoral. Todo lo anterior no sería posible.

**8. Resolución final.** Se determinó que en el caso se actualizaba la causa 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, toda vez que de una interpretación integral y teleológica del artículo 105, fracción II, constitucional se concluye que la acción de inconstitucionalidad no es la vía o medio de control constitucional para impugnar una reforma constitucional, ni la Suprema Corte tiene competencia para conocer de la misma.

### III. OPINIÓN

No comparto el criterio sustentado por la mayoría ni las consideraciones de la sentencia por las razones siguientes:

a) Argumento orgánico. Por un lado, el argumento que voy a denominar orgánico en el que se determinó en la sentencia de mayoría que no procede la acción de inconstitucionalidad bajo la consideración de que el Constituyente en el artículo 105 constitucional, no identificó al órgano que doctrinalmente se ha denominado indistintamente como "Constituyente Permanente", "Poder Revisor de la Constitución" o cualquiera de los otros diversos calificativos que se le han dado, en virtud de que el mismo no tiene una denominación específica en la propia Constitución.

En el caso del sistema de modificación a la Constitución previsto en el artículo 135 constitucional, no existe un órgano único denominado "Poder Revisor", "Constituyente Permanente", "Órgano Revisor", "Órgano Reformador" o como se le quiera llamar, sino lo que existe es una pluralidad de órganos constituidos con competencias fragmentadas y esta suma de competencias es lo que permite llegar a una reforma o a una adición constitucional.

En efecto, el artículo 135 de la Constitución Federal<sup>5</sup> prevé que la Norma Fundamental podrá ser adicionada o reformada y que para que dichas 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. Posteriormente, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Así, si el precepto constitucional citado no prevé la existencia de un órgano unitario denominado "Poder Revisor" o "Constituyente Permanente" lo que debe entenderse que existe es una fragmentación orgánica competencial, lo que nos abre la existencia e intervención en el procedimiento de reformas constitucionales, de los siguientes órganos: Cámara

---

<sup>5</sup> "Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

de Diputados, Cámara de Senadores y Legislaturas de los Estados. Y posteriormente del presidente de la República para el acto de promulgación y publicación y del secretario de Gobernación para el refrendo.

Es importante romper la identificación o la unificación orgánica, ya que estos órganos en su calidad de constituidos, participan en el procedimiento de modificación o reformas a la Constitución, en el ámbito de sus respectivas competencias. Así, como órganos constituidos deben ejercer sus funciones asignadas de manera regular, siendo así posible la revisión o el control de ese ejercicio regular de competencias.

En este sentido encontramos que el artículo 135 constitucional el cual establece quiénes serán los órganos encargados y competentes para intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución Federal, no prevé un procedimiento propio para que dichos órganos lleven a cabo sus facultades, por lo que para el caso del Congreso de la Unión se tiene que acudir al previsto en el diverso artículo 72 constitucional para efectos de complementación del procedimiento legislativo, así como a la Ley Orgánica y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y tratándose de las Legislaturas Locales se tendrá que acudir a los procedimientos establecidos en las respectivas Constituciones Locales, así como en las diversas leyes orgánicas de los Poderes Legislativos locales y sus reglamentos, en lo relativo al procedimiento legislativo.

b) El segundo argumento relativo a ¿qué es lo que podemos revisar de esos órganos fragmentados en vía de control constitucional?

Del artículo 105 de la Constitución Federal se advierte que se refiere a normas generales y lo utiliza como género para poder comprender tanto a leyes como a tratados internacionales que son las dos posibilidades que existen ya como especies de las normas generales en los distintos incisos de la fracción II del citado artículo constitucional. En este sentido, me parece que la función de la expresión "normas generales", es simple y sencillamente la de agrupar las dos modalidades específicas.

Sin embargo, el artículo 70 de la Constitución Federal<sup>6</sup> tiene un alcance distinto, pues de él se advierte que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Si revisamos lo que preveía la Constitución de 1917 o la de 1857 en su texto originario o en la reforma de 1874 —cuando se restableció el Senado—, nada se decía de estas expresiones. Sin embargo, en la Ley Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836<sup>7</sup> se definió lo que significaban las expresiones "ley" o "decreto", refiriéndose como "ley" a las que versaban sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo; mientras que el "decreto" correspondía a las que dentro de la misma órbita sólo eran relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, estable-

<sup>6</sup> "Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)."

<sup>7</sup> "Leyes Constitucionales Tercera.—Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuando dice relación a la formación de las leyes. ... Artículo 43. Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

"El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

"El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."

cimientos o personas, es decir, mediante ley se enunciaban normas de carácter general y por decreto normas de carácter individual.

Ahora bien, si la única posibilidad en una interpretación sistemática de emisión de disposiciones generales es la de leyes, me parece que a ese concepto es al que nosotros le debemos dar significación y sentido; es decir, son normas generales las que emiten las Cámaras del Congreso de la Unión al ejercer sus diversas competencias legislativas.

Aquí, me parece que resulta irrelevante si esas competencias se ejercen con motivo de la emisión de una ley ordinaria en términos de los artículos 72 y 73 constitucionales, o si están siendo ejercidas en términos del procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional el cual concluye con una reforma constitucional, pues si atendemos a la Constitución Federal, el último de los preceptos citados no tiene un procedimiento propio, por lo que se tiene que acudir al previsto en el diverso artículo 72 para efectos de complementación del procedimiento legislativo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiera el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta (sic) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

Todo lo anterior, permite concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para que en una acción de inconstitucionalidad analice las leyes impugnadas, es decir, las determinaciones de carácter general tomadas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados al momento de procesar sus competencias particulares encaminadas a la realización ya sea de una reforma constitucional o, por supuesto, a la realización de una reforma legislativa de carácter ordinario.

"D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

"E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, o no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

"F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

"G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

"H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

"I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, o menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

"I (sic). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

"Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

Bajo la misma premisa se sostiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional, es competente para conocer en juicio de amparo de reformas a la Constitución Federal, porque justamente en el artículo 103, fracciones I, II y III de la misma Constitución se contiene la expresión "leyes" entendida con el carácter al que me he referido.<sup>9</sup>

Consecuentemente, me parece que estamos en la posibilidad de entender como "leyes" —expresiones tendientes a la construcción de normas de carácter general—, a todas aquellas emitidas por las Cámaras, cuando participan en un proceso legislativo ordinario o en un proceso que podría concluir con una reforma constitucional.

Finalmente, la idea de clausura que señala la resolución mayoritaria, en el sentido de que no tenemos atribuciones para llegar al conocimiento de normas que no quepan en la expresión específica "leyes" fue rota por la propia Suprema Corte de Justicia al resolver el ocho de marzo de dos mil uno, la acción de inconstitucionalidad 9/2001,<sup>10</sup> en la que por una-

---

<sup>9</sup> Esto lo sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 2996/96, fallado el tres de febrero de mil novecientos noventa y siete.

<sup>10</sup> De este asunto derivó la tesis número P./J. 16/2001, de rubro y texto: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.— De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las Constitucio-

nimidad de once votos, se permitió que pudieran impugnarse y, por supuesto, resolverse, los temas de constitucionalidad relacionados con las Constituciones Locales.<sup>11</sup> En dicho precedente se dijo al respecto lo siguiente:

"De todo lo antes expuesto, no se advierte que se excluya de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto provenientes de los órganos legislativos tanto ordinarios como extraordinarios".

nes de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIII, marzo de 2001. Página 447.

<sup>11</sup> Reiterando ese mismo criterio en las siguientes acciones de inconstitucionalidad promovidas por partidos políticos, en las que se impugnaron Constituciones de diversas entidades federativas:

1. Acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, falladas el ocho de abril de dos mil ocho.
2. Acción de inconstitucionalidad 158/2007 y sus acumuladas 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007, falladas el cinco de noviembre de dos mil siete.
3. Acción de inconstitucionalidad 41/2006 y su acumulada 43/2006, falladas el nueve de enero de dos mil siete.
4. Acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, falladas el siete de diciembre de dos mil seis.
5. Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el cinco de octubre de dos mil seis.
6. Acción de inconstitucionalidad 28/2005, fallada el quince de noviembre de dos mil cinco.
7. Acción de inconstitucionalidad 13/2005, fallado el veintidós de agosto de dos mil cinco.
8. Acción de inconstitucionalidad 9/2005, fallada el trece de junio de dos mil cinco.
9. Acción de inconstitucionalidad 2/2003 y su acumulada 3/2003, falladas el once de febrero de dos mil tres.

Por todo lo anterior, me parece que de una interpretación sistemática y no literal de la expresión "leyes", la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí tiene competencia para que a través de una acción de inconstitucionalidad, conozca y analice la regularidad del procedimiento de reformas a la Constitución Federal.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, agosto de 2008, página 183.