

EL AMPARO CONTRA REFORMAS CONSTITUCIONALES

Víctor Manuel Montoya Rivero

Sumario: I. Introducción; II. La nacionalización de la Banca; III. Caso político sobre la gobernatura del Distrito Federal; IV. Voto particular; V. Comentarios de José Ramón Cossío.

I. INTRODUCCIÓN

Es motivo de especial satisfacción participar como ponente en este foro organizado con motivo de la conmemoración de los ciento cincuenta años de la instauración del Juicio de amparo. Esta oportunidad nos permitirá realizar algunas reflexiones sobre un tema de gran interés como lo es la procedencia del juicio de amparo contra reformas a la Constitución.

Es por todos conocido que el juicio de amparo fue establecido para la defensa de las garantías individuales consagradas en la llamada parte dogmática del Pacto Federal, lo cual hace lógico el suponer que cualquier acto que transgreda o vulnere tales derechos puede ser reclamado a través del mismo, sin embargo, cuando se argumenta la violación de garantías por actos realizados por el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, que culminan con la aprobación y publicación de una reforma a la Carta Fundamental, el problema se torna difícil surgiendo la interrogante de si dentro del sistema de control constitucional, establecido en el artículo 103, fracción I, constitucional, es posible el cuestionamiento de algún precepto de la propia Constitución a través *del proceso de su formación*.

La problemática planteada no resulta novedosa pues la anterior integración del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, ya había sostenido algunos criterios aislados un tanto auto-limitativos como puede apreciarse de las tesis que enseguida se transcriben:

«CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE; INCONSTITUCIONAL.- De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos sus preceptos son de igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que no puede aceptarse que alguna de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras. *De ahí que ninguna de sus disposiciones pueda ser considerada inconstitucional.* Por otro lado, la Constitución únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con los procedimientos que ella misma establece»¹.

«CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SÍ.- *Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo “La Ley Suprema de toda la Unión”, únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla»².*

¹ Tesis XXXIX/90, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión privada celebrada el jueves diecisiete de mayo de mil novecientos noventa. Unanimidad de dieciocho votos consultable en la página 17 de la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

² Consultable en el Volumen 39, página 22 de la *Primera Parte del Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época.- Amparo en revisión 8165/62. Salvador Piña Mendoza. Veintidós de marzo de mil novecientos setenta y dos. Unanimidad de 16 votos. Ponente Enrique Martínez Ulloa.

Con estos criterios quedó establecido que el juicio de amparo no procede para impugnar preceptos de la Constitución, por razones de fondo. Pero no así el tema relativo a si el proceso de incorporación de modificaciones, adiciones o reformas a las normas supremas puede o no ser objeto de control por el Poder Judicial de la Federación.

II. LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Uno de los acontecimientos de mayor relevancia en la historia de la Banca en México, fue la expropiación de los bienes y derechos propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas que operaban por concesión otorgada por el Gobierno Federal, el cual se hizo público en el último informe de gobierno del Presidente José López Portillo y se patentizó a través del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* los días 1º y 2 de septiembre de 1982, al que se le denominó «Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada».

A raíz de lo anterior y como consecuencia de la supresión de la banca privada concesionada, el 17 de noviembre de 1982, a instancia del Presidente José López Portillo, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un diverso Decreto por el que se adicionaron y reformaron diversos artículos constitucionales, entre ellos el artículo 28, para considerar al servicio público de banca y crédito como exclusivo del Estado.

«DECRETO:

»ARTÍCULO PRIMERO.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

»ARTÍCULO 28.- ...

»Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la *prestación del servicio público de banca y crédito*. Este servicio *será prestado exclusivamente por el Estado* a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de la Nación a sacrificios innecesarios, representados

por desempleo, recesión económica, debilidad política, mayor marginación social, dependencia creciente, injusticia y represión».

Las sociedades anónimas agraviadas se unieron para interponer un juicio de amparo en contra del decreto expropiatorio, y otro en contra de la adición al artículo 28 constitucional, por considerar que tales actos vulneraban sus garantías individuales, siendo los autores de las mismas los licenciados Ramón Sánchez Medal y el actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Vicente Aguinaco Alemán, sin embargo, ninguna de dichas demandas prosperó y la banca quedó en manos del Gobierno Federal.

Nos ocuparemos exclusivamente de la segunda de éstas por ser la que se encuentra relacionada con el tema que estamos tratando: «Amparo contra las reformas constitucionales».

En tal demanda se señalaron un total de treinta y seis autoridades responsables, entre ellas al Presidente de la República, Congreso de la Unión, a todas las Legislaturas de los Estados y al Secretario de Hacienda y Crédito Público y *como acto reclamado, el proceso legislativo que culminó con la enmienda que adicionó un párrafo quinto al artículo 28 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como todas las consecuencias y efectos que trajo consigo.

En los conceptos de violación se argumentó esencialmente la inobservancia de las formalidades y limitaciones que para la reforma o adición de la Carta Magna establecen los artículos 135 y 136 constitucionales, al estimar por un lado, que la misma no había sido acordada por el Congreso de la Unión, reunido en asamblea única, sino dividido en sesiones separadas y sucesivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, las que no habían ejercitado cabalmente su competencia para justipreciar los antecedentes y elementos de corroboración de la autenticidad, regularidad, eficacia, previo a la formulación del cómputo de los votos, y por otro, que el Presidente de la República no gozaba de facultades expresas para intervenir en la iniciativa por ser potestad exclusiva del Congreso de la Unión.

Era pues, el primer amparo promovido en México por violación a las garantías individuales por actos atribuidos al Órgano Revisor de la Constitución.

La demanda de garantías *fue admitida* por el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el 15 de diciembre de 1982, sin embargo, contra dicho auto admisorio, el Secretario de Gobernación, por sí y en representación del Presidente de la República y de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, con fecha 5 de enero de 1983, interpuso el *recurso de queja*, que por razón de turno correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El 31 de enero de 1983, los integrantes de dicho órgano colegiado resolvieron, por unanimidad, *revocar el auto impugnado y desechar, por notoriamente improcedente, la demanda de garantías*, sustentando que como en ella se reclamaba en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional y tal supuesto no encuadraba en las hipótesis de procedencia del juicio de garantías que limitativamente señalan los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, porque por una parte, no se aducía vulneración o restricción de la soberanía de los Estados, ni invasión de esfera de la autoridad federal, y por otra, tampoco se actualizaba la fracción I de tales numerales que establece la procedencia del amparo contra «*leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales*», en virtud de que, en su concepto, el término *leyes* no comprende a la Constitución General de la República, pues mientras ésta constituye un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley es un conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución, siendo incuestionable que en cuanto a su jerarquía prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contravención con aquélla y en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor,

mientras que la ley proviene de los poderes constituidos y, en lo referente a su contenido, la Constitución establece originalmente aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos, por todo ello concluyó dicho Tribunal Colegiado que *debía revocarse el auto recurrido y desechar por notoriamente improcedente, la demanda de garantías* con fundamento en lo dispuesto por los artículos 145, 73, fracción XVIII y 1° de la Ley de Amparo, y 103 constitucional, no obstante que se hubieren impugnado, también, vicios que se dice fueron cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada, porque admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación.

Inconformes con la sentencia emitida por el Primer Tribunal las sociedades anónimas presentaron *recurso de revisión*.

Por auto de 21 de febrero de 1983, el entonces Presidente de la Suprema Corte, Ministro Jorge Iñárritu *declaró improcedente el recurso*, por considerar que las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito son, por regla general, definitivas y sólo, de manera excepcional, procede contra ellas el recurso de revisión, cuando se trata de sentencias dictadas en amparo directo en las que se decida sobre la constitucionalidad de una ley o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que esa decisión o interpretación no estén fundadas en la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte, supuesto que en el caso no se actualizaba.

Contra tal determinación, las instituciones bancarias agraviadas por conducto de sus representantes legales *interpusieron el recurso de reclamación*, mismo que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de quince votos *declaró infundado* en sesión pública de fecha 22 de noviembre de 1983, *con la consideración de que el artículo 83 de la Ley de Amparo no establece la procedencia del recurso de revisión contra resoluciones dictadas en un recurso de queja*.

Aunque en esa ocasión, dado el sentido de dicha resolución, la Suprema Corte de Justicia de la nación no hizo pronunciamiento expreso respecto de si dentro del sistema jurisdiccional de control constitucional establecido en el artículo 103, fracción I del Pacto Federal, es posible el cuestionamiento de algún precepto de la propia Carta Magna, *a través del proceso de su formación*, en la sesión correspondiente el Ministro Alfonso López Aparicio votó en contra del proyecto dejando ver su postura en torno a dicho tema pues propuso que se revocara el auto impugnado, se admitiera el recurso de revisión y se resolviera el fondo del asunto, sosteniendo que:

«El juicio de amparo es una instancia creada dentro del régimen de derechos del Estado Mexicano con una finalidad clara, terminante, la defensa de los particulares frente a posible acto arbitrario del Estado o de un órgano del Estado, es un instrumento creado para favorecer a los gobernados frente a los gobernantes y no al revés pues sería desnaturalizar absolutamente el juicio de amparo...».

Postura a la que sumó el Ministro Atanacio González Martínez, señalando que a su entender la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podía negarse a entrar al estudio de recurso de revisión, so pretexto de una laguna en la ley –máxime la trascendencia de la problemática planteada en ese momento para la nación–, pues no estaría cumpliendo con su cometido de vigilar la exacta aplicación de la Constitución y de las leyes que de ella emanan.

III. CASO POLÍTICO SOBRE LA GOBERNATURA DEL DISTRITO FEDERAL

No fue sino hasta el pasado tres de febrero que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entró al análisis de esa cuestión medular del orden constitucional, de evidentes repercusiones para la vida jurídica del país, como lo es el propio sustento constitucional del amparo contra leyes, previsto en el artículo 103 de la Constitución General de la República, admitiendo la procedencia del juicio de amparo contra el procedimiento de reforma a la Carta Magna.

Esta decisión que por su enorme trascendencia posiblemente sea la más importante en los ciento cincuenta años de la instauración de juicio de amparo se emitió con motivo de la demanda de garantías promovida por el ex regente capitalino, Manuel Camacho Solís, contra numerosos actos del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, y en particular la hecha al artículo 122, Base Segunda, Segundo párrafo del Apartado I, que impide a quienes hayan desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal obtener su registro para poder participar oficialmente como candidato a ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, acto que atribuyó al Congreso de la Unión, a la totalidad de las legislaturas locales, a la Comisión permanente del Congreso de la Unión y al Presidente de la República.

El *Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal*, a quien correspondió conocer el asunto por auto de 30 de agosto de 1997, *desechó la demanda de garantías por «notoriamente improcedente»* con fundamento en los artículos 1º, 73, fracción XVIII y 145 de la Ley de Amparo, y 103 y 107 de la Constitución General de la República, al considerar actualizado un motivo manifiesto de indudable improcedencia, en virtud de que los actos reclamados consistentes en los vicios, que el quejoso dijo fueron cometidos durante el proceso de reforma al artículo 122 constitucional, no quedaban comprendidos en las hipótesis de procedencia del juicio de garantías a que se refiere el artículo 103 del Pacto Federal, toda vez que por una parte, no se había alegado invasión alguna de soberanía entre la Federación y los Estados, y por otra, el concepto *leyes* a que alude el precitado numeral, así como el artículo 1º de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no comprende el de la Ley Suprema o sea la Constitución, además que el admitir la procedencia del juicio implicaría necesariamente la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación.

Consideraciones que, como claramente se puede apreciar, son idénticas a las sostenidas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja hecho valer por la Secretaría de Gobernación en contra del auto admisorio de la demanda promovida por los banqueros, que dieron lugar a la tesis del rubro: «CONSTITUCIÓN. REFORMAS A LA. AMPARO IMPROCEDENTE, BANCA Y CRÉDITO», que incluso cita dicho juzgador en apoyo de su resolución.

En contra de ese auto desechatorio *el quejoso interpuso recurso de revisión*, el cual fue turnado para su conocimiento al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo admitió, pero previa la sustanciación del mismo, *el recurrente solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad de atracción, a fin de conocer y resolver dicho amparo en revisión*.

De tal asunto me correspondió ser el ponente para determinar el trámite que habría de darse a la solicitud de atracción formulada. Una vez presentada la propuesta respectiva, en sesión pública de 28 de octubre de 1996, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, decidió *ejercer de oficio la facultad de atracción* para conocer y resolver tal recurso, dado el *interés y trascendencia* de la problemática que se planteaba, pues se cuestionaba la procedencia del juicio de amparo, no contra el contenido material de una norma constitucional, sino en cuanto a su sentido formal, por los vicios de inconstitucionalidad en su proceso de creación, lo que por sí solo lo distinguía y hacía necesaria su intervención para decidir si el juicio de garantías promovido se ubicaba dentro de los supuestos de procedencia establecidos en los artículos 103 constitucional y 1° de la Ley de Amparo, lo cual implicaría el examinar el origen y los alcances de dichos numerales.

Así, una vez establecida la materia sobre la cual versaría el recurso de revisión, se turnó al Ministro Juan Díaz Romero quien en sesión pública de fecha 3 de febrero de 1997, presentó su proyecto en el que *proponía confirmar* el auto de 30 de agosto de 1996, por el que el Juez de Distrito había desechado la demanda promovida por Manuel

Camacho Solís, *sin embargo*, después de una acalorada discusión, por momentos apasionada debido a lo irreconciliable de las posiciones asumidas, *el Tribunal Pleno por mayoría de seis votos resolvió revocar el auto desechatorio* y devolver los autos al juez del conocimiento a efecto de que actuando con plenitud de jurisdicción proveyera sobre la admisión de la demanda.

La postura mayoritaria encabezada por el Ministro Genaro Góngora Pimentel, consideró que dentro del sistema jurisdiccional de control constitucional establecido en el artículo 103, fracción I de la Constitución Federal, es posible el cuestionamiento de cualquier precepto de la Carta Magna, *a través del proceso de su formación, es decir, cuando se reclama la inconstitucionalidad de actos atribuidos a las autoridades que intervinieron en su proceso de creación.*

En efecto, la posición mayoritaria sostuvo que al desentrañar el sentido y alcance del indicado artículo 103, atendiendo para ello a los principios generales relativos a la tutela o salvaguarda de la Ley Fundamental, a la doctrina judicial mexicana y a la teoría jurídica del Poder Judicial, así como al contenido finalista de las recientes reformas a la Constitución Federal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se podía concluir lo siguiente:

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde la potestad más alta en el orden jurisdiccional para establecer con carácter definitivo e inatacable la interpretación y alcance de los textos constitucionales y la de mantener la integridad del pacto federal.

La finalidad de la ley fundamental se traduce en el reconocimiento y salvaguarda de las garantías individuales establecidas en su denominada parte dogmática y que el juicio de amparo es el medio de control constitucional establecido para su protección y en principio, cualquier ley o acto que las violente o conculque es susceptible de ser reclamado.

Nuestra Ley fundamental asigna al Poder Judicial de la Federación, entre otras facultades, la del control de la constitucionalidad de los

actos de cualquier autoridad que violen garantías; así pues, al desempeñar esta función, interviene y decide como órgano judicial supremo del Estado Mexicano, teniendo como único límite al Constituyente originario y a la Constitución.

Las excepciones que establece la ley fundamental, debían interpretarse con criterio restrictivo, y atendiendo además al principio general de derecho que dice «que donde la ley no distingue, no procede hacer distinción», por lo que únicamente quedan excluidos de la protección judicial aquellos supuestos señalados *de manera expresa* por la propia Constitución.

La ley Fundamental atribuye a los Tribunales de la Federación la competencia para resolver *toda* controversia que se suscite por actos de autoridad o *leyes* –entendidas en sentido amplio– que violen las garantías individuales, sin distinguir si son constitucionales, fundamentales, primarias, reglamentarias, orgánicas, secundarias o de cualquier otra índole, e independientemente de la relación jerárquica que exista entre ellas y de las diferencias en su proceso de creación.

Que no obstante de que como resultado del procedimiento reclamado las disposiciones reformadas hubieren quedado elevadas a la categoría de norma suprema, éste es impugnabile a través del juicio de amparo, por la circunstancia de que *lo que se pone en tela de juicio no es la Constitución, sino el procedimiento legislativo que culminó con su reforma* y, aunque la consecuencia que pudiere traer aparejada sea el que uno o varios de los preceptos en ella contenidos, no sean aplicados, no se concibe cuáles puedan ser las razones para que los jueces federales estén impedidos para realizar ese tipo de declaratorias, máxime si se considera que *las entidades que intervienen en el proceso legislativo de una reforma constitucional*, que en su conjunto integran el órgano revisor, son *autoridades constituidas*, en tanto que se ha determinado que tienen tal carácter las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado.

El actuar del órgano revisor compuesto por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, está sujeto al procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional, de ahí que conforme al «*principio de legalidad*», *sin importar su rango ni jerarquía*, deba ajustarse a los mandamientos de la ley, y no actuar al margen de la misma, además de que de otra forma no se podría remediar el posible incumplimiento de formalidades esenciales del procedimiento establecido por el artículo 135 constitucional, ni habría manera de reparar a los agraviados en sus derechos violados, pudiendo llegarse al extremo –jamás deseable, nunca admisible– de que por el simple hecho de elevar a la categoría de norma suprema alguna disposición se violentaran derechos fundamentales sin posibilidad de defensa.

Premisas que en concepto de la mayoría evidencia plenamente que en el caso específico, *no se surte el supuesto de improcedencia* en que el Juez de Distrito sustentó el desechamiento de la demanda de garantías, *razón por la cual habría de revocarse tal determinación y ordenar la devolución de los autos a dicho juzgador a efecto de que actuando con libertad de jurisdicción valorara nuevamente el contenido de dicha demanda y, de no advertir alguna otra causal de notoria improcedencia la admitiera a trámite.*

IV. VOTO PARTICULAR

Por estar en desacuerdo con la decisión mayoritaria, los Ministros Aguinaco Alemán, Román Palacios, Sánchez Cordero y Díaz Romero y yo, formulamos voto particular, el cual se orientó por sostener, que *la acción de amparo no está dispuesta para cuestionar la regularidad constitucional de un proceso de reforma a la propia Carta Magna*, por las siguientes razones:

Aun cuando en el caso el quejoso no reclamó el texto del artículo 122 constitucional, su interés jurídico se fundó en la situación desventajosa en que lo coloca la reforma constitucional y no propiamente en el procedimiento considerado en abstracto, por lo que la pretensión de disociar los vicios del procedimiento de creación de la

norma, de los vicios del propio texto, para el efecto de admitir la procedencia de la acción, además de apañarse del criterio sostenido reiteradamente por el Tribunal Pleno al analizar la validez de las normas constitucionales, trastoca el sistema del amparo contra leyes.

Que el término *leyes*, empleado por los artículos 103 y 107 de la ley fundamental, y *Constitución*, utilizado en otros muchos preceptos, designan categorías jurídicas radicalmente distintas que, por su propia naturaleza, no pueden identificarse ni asimilarse entre sí desde ningún punto de vista, en cuanto a que unas y otras desempeñan diferentes funciones en el orden jurídico nacional, distinción que se ve acentuada si se toma en cuenta el artículo 103 constitucional, cuyo texto, reproduce el artículo 1º, de la Ley de Amparo, que establecen la procedencia del juicio de amparo y la correlativa jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia, tienen como antecedentes históricos a los artículos 22 y 25 del Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, los cuales preveían dos sistemas de control constitucional: uno encomendado al Congreso Federal, tratándose de leyes locales, y otro confiado a los tribunales de la Federación para conocer de los actos de los poderes legislativo y ejecutivo federales o estatales.

Esto es, desde los albores del siglo pasado, la idea del Constituyente fue la crear en favor de los gobernados un mecanismo de control de los poderes constituidos, legislativo, ejecutivo y judicial, al ejercer funciones públicas, como los concernientes a las materias de legislación, administración y ejecución de leyes.

Institución que fue conservada por el Constituyente de 1857, en el texto de su artículo 101, que estableció como órganos de control de constitucionalidad de *leyes y actos* de las *autoridades*, a los tribunales federales, sustentado ello en la apreciación de que el poder judicial estaba en aptitud de censurar los actos de los otros poderes por su condición de aplicador natural de las leyes ordinarias.

En este sentido, el Constituyente de 1857, se refirió a *leyes y actos*, entendiendo por las primeras a las normas expedidas por el Poder

Legislativo Federal o estatal en ejercicio de sus competencias ordinarias, y por los segundos a los que resultaran de cualquier actuación de los poderes públicos constituidos a los cuales designó como autoridades para estos efectos.

La consagración del juicio de amparo a partir de esta estructura básica, fue acogida íntegramente por la Ley Suprema de 1917, al establecer la procedencia del juicio de garantías en contra de *leyes ordinarias*, entendidas como aquellas que resultan de la actuación del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de los demás órganos constituidos encargados del ejercicio ordinario de la función legislativa, y *en contra de actos realizados por los propios poderes legislativo, ejecutivo y judicial como autoridades estatales*.

En las leyes reguladoras de la materia de amparo de los años de 1871, 1879, 1882, 1897 y 1917, *se consideró que el medio natural para acceder al examen de constitucionalidad de una ley era su impugnación a través de un acto de ejecución concreto*, debido a la renuencia de un sector dominante de la doctrina y la jurisprudencia de la época para aceptar el control directo de la constitucionalidad de las leyes.

Es hasta la ley de 1935, cuyo texto reformado rige en la actualidad, con la salvedad de las reformas de los años de 1950 y 1987, cuando por primera vez se autorizó que pudiera ser la ley en sí misma el objeto directo de impugnación constitucional y que el legislador fungiera como autoridad responsable en el juicio.

De lo que se colige que por voluntad del Constituyente, el juicio de amparo fue concebido para enjuiciar los actos de los tres poderes constituidos, entendiéndose que cuando estos actos reciben el nombre o la calificación de leyes, son los que provienen de los poderes legislativos federal, estatales o del Distrito Federal o, en su caso, del Presidente de la República o de los Gobernadores tratándose de reglamentos asimilables a aquéllas, y no para censurar los procesos de reforma constitucional y los actos de los órganos que intervienen en esos procesos.

Lo que se corrobora con análisis sistemático del texto de diversos artículos de la Constitución Federal, como son entre otros el 1°, 3°, 4°, 5°, 15, 25, 26, 28, 33, 40, 41, 60, 65, 73, fracción XXX, 74, 76, 79, 84, 89, 94, 97, 98, 99, 100, 102, 104, 105, 107, 108, 110, 115, 116, 119, 122, 124, 128, 133, 134, 135 y 136, en los que se revela que cuando el autor quiso referirse a su obra, empleó los vocablos *Constitución* o *Ley Fundamental*; y que en cambio, usó el vocablo *ley* o su plural para designar a las normas expedidas por las legislaturas federal y locales en el ejercicio de las competencias que les asigna.

Incluso el artículo 107 constitucional al identificar las materias que por su entidad o trascendencia jurídica se reservan al conocimiento de la Suprema Corte, sólo hace referencia a leyes, además de tratados internacionales y reglamentos, con lo cual se excluye evidentemente de todas estas previsiones a los textos resultantes de una reforma constitucional, es decir, la voluntad del Constituyente fue la de limitar la procedencia del amparo a los casos previstos en el artículo 103, por lo que resulta irrazonable pretender que el Constituyente declarara expresamente qué supuestos están excluidos cuando ello sería consecuencia lógica y natural de tal delimitación. *De aquí que la Suprema Corte de Justicia, tenga la obligación de ceñirse ande todo, a los límites constitucionales que rigen su actuación, por ser a quien se ha confiado precisamente su observancia puntual, sin pretender arrogarse atribuciones que no le corresponden y conocer de cuestiones cuya suerte debe ser decidida por el propio autor de la Constitución.*

Además, desde el punto de vista material y formal, las normas constitucionales y las leyes ordinarias tienen diferente calidad.

Desde el punto de vista material, los fundamentos básicos de la organización total del Estado, la estructura y límites de los poderes constituidos, los principios rectores de las relaciones del Estado con los individuos, la participación de las fuerzas políticas, las instituciones públicas y privadas, se reflejan en una Ley suprema del cual deriva la validez de las demás reglas que lo componen.

Desde el punto de vista formal, las normas constitucionales se distinguen naturalmente de las leyes ordinarias porque en sistemas como el nuestro, sólo puede llevarse a cabo su reforma con la intervención de un órgano calificado y a través de un procedimiento también privilegiado, distintos ambos de los previstos para la modificación de leyes ordinarias.

Por otra parte, no puede sostenerse que el Poder Revisor entendido como órgano intermedio entre el Constituyente originario y las autoridades constituidas, sea para efectos del amparo una *autoridad* equiparable a los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, pues se halla por encima de éstos por cuanto puede establecer sus atribuciones.

Admitir la procedencia del juicio de amparo en contra de una reforma a la Constitución Federal, significa resquebrajar la unidad del sistema constitucional para efectos inclusive del funcionamiento ordinario de la tutela del amparo, pues no habría certidumbre para los tribunales federales sobre la validez de las normas constitucionales con las cuales deberán confrontar las leyes secundarias que se reclamen.

La procedencia del amparo contra las reformas constitucionales o contra su procedimiento reformador acarrea perjuicios a la sociedad al orden jurídico nacional, tan grandes, que no compensarían el beneficio que pudiera obtener el quejoso, pues no obstante el principio de relatividad de las sentencias de amparo, sería muy dudoso que una reforma constitucional, aun por la vía de la censura procesal, pudiera salir indemne con una reprobación del máximo Tribunal de la República.

En lo particular, la premisa fundamental que me llevó a afiliarme al criterio minoritario fue en el sentido de que *la jurisdicción constitucional que le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene que estar expresada en la Constitución y no determinarse por vía de interpretación*, éste es un apoyo total del proyecto minoritario que se complementa con la mención de los tres ordenes legales que nítidamente expresa el artículo 133 cuando dice:

«... que esta Constitución, las leyes que emita el Congreso de la Unión y los tratados internacionales serán la ley suprema»,

y enseguida señala que los jueces de los Estados tiene la obligación de dar preeminencia a la observancia de estas normas cuando se contradigan con las Leyes de los Estados; luego el artículo 103 de la Constitución habla de que *el amparo procede contra leyes o actos de las autoridades que vulneren o restrinjan garantías individuales, ¿pero a qué ley se quiere referir?* Esta interrogante deja puntualmente esclarecida la fracción VII del artículo 107, cuando al establecer la competencia de la Suprema Corte, dice:

«... contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, procede revisión, de ella conocerá la Suprema Corte de Justicia, incisa a) cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo por estimarlo directamente violatorio de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República», etcétera.

Hay una mención precisa de lo que es la materia propia del juicio de amparo, y si bien, no hay una norma legal o constitucional, que establezca la improcedencia del juicio de amparo en contra de una acto de creación de reforma a la Constitución, no hace falta porque *el legislador se ha expresado en el caso, concretando la materia propia del juicio de amparo*, así por ejemplo, tampoco hay una norma que diga: el amparo no procede contra disposiciones de la Constitución, o que diga: el amparo no procede contra actos de particulares, pero es conforme a su esencia y naturaleza, que esta procedencia no se da.

Con esto, no quiero decir que esté en contra de que la Suprema Corte cuente con la atribución de revisar el procedimiento de formación de una reforma constitucional, incluso espero que así acontezca en un futuro próximo; pero no estoy de acuerdo en que se arrogue esta atribución por vía de interpretación judicial.

V. COMENTARIOS DE JOSÉ RAMÓN COSSÍO

Las diferentes posiciones adoptadas en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron motivo de un análisis comparativo realizado por José Ramón Cossío en su artículo publicado bajo el nombre de «El Control de regularidad de las reformas constitucionales» que apareció publicado en la revista *Este País*, en el mes de mayo de mil novecientos noventa y siete, en el que comenta:

«Las consideraciones del proyecto (y finalmente de la resolución) pueden reducirse a lo siguiente: *primera*, la procedencia del juicio de amparo en contra de los vicios en el proceso para llevar a cabo las reformas constitucionales depende de la interpretación que se dé al artículo 103 constitucional y, en particular a la expresión leyes contenida en sus tres fracciones; *segunda*, la Constitución no contiene norma alguna que determine de qué manera deben ser interpretados sus preceptos; *tercera*, de ahí que corresponda al Poder Judicial de la Federación establecer las reglas imperativas correspondientes, tal como se desprende, entre otros elementos, de la exposición de motivos formulada por el presidente de la República a las reformas constitucionales de 1994 y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación presentadas en mayo de 1995; *cuarta*, dentro de la pluralidad de métodos que es posible elegir para llevar a cabo la interpretación constitucional, el ponente adoptó el teleológico o finalista, para después señalar que una de las finalidades de la Constitución era el reconocimiento y la salvaguarda de las garantías individuales, quinta, por lo que al ser el juicio de amparo el medio que prevé nuestra Constitución para la defensa y protección de las garantías individuales, *quinta*, debe concluirse que el juicio de amparo sí es procedente en contra de las reformas a la Constitución.

»*Para los ministros que no aceptaron la posición mayoritaria, el juicio de amparo promovido por Camacho en realidad estaba impugnando la inconstitucionalidad del artículo 122 de la Constitución, al impedirle presentar su candidatura a la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal.* Por considerar que ése era el fundamento de la demanda, y que en el juicio de amparo tiene como propósito fundamental lograr la defensa de los particulares en contra de leyes y actos de autoridad, afirmaba la minoría en su voto particular, el juicio de amparo no se concibió por lo tanto como una institución protectora del régimen constitucional en todos sus aspectos, como tampoco se confirieron a los Tribunales federales facultades para intervenir en cualquier cuestión constitucional, sino exclusivamente en lo referente a las leyes ordinarias y a los demás actos realizados por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el ejercicio de sus competencias estatales.

»Cada una de las posiciones adoptadas en el *Pleno de la Suprema Corte* es el producto de una cadena argumentativa específica, en donde la construcción del resultado depende del tipo de argumentos base que se hayan elegido. Así, para los ministros que declararon la procedencia, se hacía necesario determinar desde el inicio el carácter abierto de los textos constitucionales y la falta de restricciones interpretativas a la Suprema Corte, pues de ese modo podían elegirse los dos elementos determinantes de su razonar: el método interpretativo finalista, y el valor o contenido que la Constitución tiene como finalidad. Determinados esos principios, *no queda más remedio que “reconocerle” al juicio de amparo un carácter funcional respecto a los elementos fundamentales y así, definir su procedencia.*

»De un modo por completo distinto, *los cinco ministros de la minoría optaron por darle prelación a los medios jurídicos de defensa de la Constitución respecto a argumentaciones finalistas o teleológicas:* en efecto, en el voto particular se reconoce la supremacía constitucional, pero se determina que la misma debe constreñirse a las posibilidades normativas previstas en el origen jurídico, de ahí que al ser el amparo una vía de defensa con ciertas funciones, las mismas deben mantenerse o respetarse en el caso concreto. A diferencia de la mayoría, *la minoría aduce en apoyo de sus argumentos antecedentes históricos, con lo que se pretende confirmar que los alcances que le atribuye al juicio de amparo son el producto de una larga y consistente tradición* que, por otra parte, debe mantenerse.

»Al comienzo del párrafo anterior, decíamos que las cadenas argumentativas seguidas por los ministros dependían de los argumentos base elegidos. Ahora, cabe preguntarse de qué depende la elección de ciertos argumentos base y posposición de otros, sobre todo su es posible prever que mediante cada uno de ellos se alcanzarán soluciones normativas, y por ende sociales, distintas. A decir verdad, es difícil responder a esta cuestión en este momento, pues ese tipo de preguntas no ha tenido cabida en nuestra tradición jurídica románica. La razón es que se estima que el derecho se compone únicamente de normas generales y que, por ende, la ciencia jurídica debe limitarse a una exposición exégeta de ellas. Sin embargo, y como queda de manifiesto con el análisis de la sentencia y el voto particular de los ministros de la Corte, tales cuestiones subyacen definitivamente al sentido de éstos y otros fallos de los cuales depende la validez de las normas de nuestro orden jurídico. *Al no poderse establecer las razones que producen la elección de ciertos elementos a partir de los cuales se construye una sentencia judicial, tampoco será posible determinar cómo es que la Suprema Corte habrá de resolver los casos futuros que se le presente, lo cual, a fin de cuentas, produce dos tipos de consecuencias, mismas que a causa del espacio sólo podemos enunciar, primera, la imposibilidad o dificultad de que los*

EL AMPARO CONTRA REFORMAS CONSTITUCIONALES

justiciables puedan determinar los patrones de conducta que habrá de adoptar la Corte, y segundo, y como consecuencia de lo anterior, la pérdida de los elementos objetivos para llevar a cabo un indispensable control social sobre nuestro máximo tribunal».

Hasta aquí el comentario de José Ramón Cossío, pero ¿qué enseñanzas no dejó este asunto y cuáles son las posibles consecuencias?

1. Que el artículo 135 de la Constitución no es suficientemente claro en cuanto a la integración del órgano llamado por la doctrina *constituyente permanente* o con mayor propiedad, *Poder Revisor de la Constitución* pues su actuación resulta de la suma de poderes *que nunca pierden su identidad*, por lo que no llegan a integrar en ningún momento un órgano diferente; es decir, hay concurrencia de poderes pero no órgano diferente propiamente dicho. Por eso fue necesario que en la demanda se señalaran individualmente a todos sus componentes: Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados y Presidente de la República, quienes responden o son responsables por sí mismos, puesto que ninguno detenta la representación del llamado Poder Revisor de la Constitución.
2. Que el propio artículo 135 constitucional tampoco es suficientemente claro en cuanto al procedimiento legislativo para llevar a cabo una reforma a la Constitución Federal, pues habla del Congreso de la Unión sin especificar que deba sesionar como un solo órgano, en pleno, o si puede hacer lo dividido en Cámaras. Tampoco establece quién o quiénes pueden presentar iniciativas de reformas constitucionales, ni señala trámite especial para éstas.

Esta falta de precisión es la que ha dado lugar a planteamientos como los señalados en las demandas en comento, en los que se dice que para estos casos el Congreso debe sesionar completo, es decir, los diputados y senadores en una sola asamblea y no en sus respectivas cámaras; y se aduce también que la iniciativa de reformas solamente puede provenir del propio Congreso, así entendido, y no del Presidente de la República.

Una vez que se ha aceptado la procedencia del amparo en contra del proceso de reformas a la Constitución tendrá que ser la Suprema Corte de la Nación, por vía de interpretación e integración de la norma constitucional, la que resuelva esas cuestiones, lo cual le da plena vigencia al apotegma que expresa «La Constitución dice lo que la Suprema Corte quiere diga».

3. Esta decisión del Pleno de la Suprema Corte abre la puerta para que, de aquí en adelante, al reclamarse una ley reglamentaria de la Constitución, con motivo de su primer acto de aplicación, se pueda reclamar también el proceso de reformas al precepto constitucional de que se trate; y esto, tratándose de amparo directo presenta dificultades porque en esta vía sólo figura como autoridad responsable el tribunal que dictó la sentencia definitiva reclamada, pero no las autoridades formadoras de la Ley; para el amparo indirecto la dificultad estriba en que hay que emplazar a todas las legislaturas de los Estados con las consecuentes dificultades de sustanciación que se pueden prestar a un mal uso del amparo para retrasar la ejecución del acto reclamado.
4. Si la Suprema Corte estima que el artículo 103 constitucional permite el amparo en contra del procedimiento de reformas a la Constitución Federal... ¿será posible que el Congreso de la Unión estableciera lo contrario en la Ley de Amparo... o se requiere necesariamente que la Constitución establezca la improcedencia? No olvidemos que ya se han declarado inconstitucionales disposiciones de la Ley de Amparo en las que se establecía la improcedencia de este medio de control: artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869 y artículo 114 fracción V de la Ley de Amparo actual.

Como se ve, todavía no estamos en condiciones de justipreciar la trascendencia y consecuencias de este nuevo criterio de la Suprema Corte, pero deseamos y haremos el esfuerzo porque, cualesquiera que sean esas consecuencias fortalezcan a la nación, a nuestro régimen de derecho y, en especial, al Poder Judicial de la Federación.