

ALCANCES DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO: CONTROL MATERIAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES¹

Cope of the Legal Basis of the Amparo Application: Material Control of Constitutional Reforms

Recepción: 8/07/09.
Aceptación: 12/07/09

José Ramón Cossío Díaz

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, investigador y docente del ITAM y de la UNAM. scjn@mail.scjn.gob.mx. El autor agradece la colaboración para la elaboración de este documento a Roberto Lara Chagoyán y Miguel Antonio Núñez Valadez.

Palabras clave

Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Key Words

Amparo application, Supreme Court of Justice of the Nation, Political Constitution of the United Mexican States.

Pp. 56-69

1. Voto particular formulado en el Amparo en Revisión 519/2008.

Resumen

En el presente documento se analiza la resolución de la Suprema Corte de la Nación en torno a un amparo que trataba acerca de la determinación de si era o no procedente el juicio de amparo que cuestionaba la validez material de un decreto de reformas de la Constitución Política, es decir, que exploraba las condiciones normativas de la procedencia tanto a nivel constitucional como legal para establecer el marco legal aplicable a casos similares.

El autor abunda en dicha resolución, que se declaró procedente pero infundado el recurso de revisión confirmando el acuerdo recurrido por el Juez de Distrito, a lo que el autor disiente, argumentando que la causal empleada para desechar la demanda de amparo no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. El texto está segmentado en tres apartados: primero trata los antecedentes del asunto, después señala los argumentos centrales del fallo y, finalmente, explica las razones por las que considera procedente la demanda de amparo.

Abstrac

This document analyzes the ruling of the Nation's Supreme Court surrounding an amparo on whether or not the amparo application that questioned the material validity of a decree of reforms of the Political Constitution was admissible, that is, it explored the normative conditions of the legal basis both on a constitutional and legal level in order to establish the legal framework applicable in similar cases.

The author explores such ruling that was declared admissible, but the revision appeal unfounded, confirming the decision of the District Judge, of which the author disagrees, arguing that the causal employed to dismiss the amparo application does not constitute a clear and undoubted reason of inadmissibility. The document is divided into three parts: first it deals with the background of the issue, then the author identifies the central arguments of the judgment, and finally, he explains the reasons why he believes the amparo application is admissible.

En sesión celebrada el 2 de octubre de 2008, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de seis votos un amparo en revisión cuyo tema central era determinar si procedía o no el juicio de amparo dirigido a cuestionar la validez material de un decreto de reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, la posible vulneración de derechos fundamentales perpetrada por el Poder Reformador de la Constitución. En concreto, se impugnó el Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

Es importante aclarar que la materia del asunto se limitaba a resolver si la demanda de amparo era “notoriamente improcedente”, ya que esa fue la calificación jurídica que le dio el Juez de Distrito. No se trataba, pues, de evaluar la plausibilidad de ejercer un control constitucional como el juicio de amparo sobre la reforma constitucional, sino que debían explorarse las condiciones normativas de la procedencia tanto a nivel constitucional como legal para establecer el marco legal aplicable a casos como éste.

La solución del Tribunal Pleno consistió en declarar procedente pero infundado el recurso de revisión y confirmar el acuerdo recurrido. El antecedente es que el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal había desechado de plano la demanda de amparo por acuerdo del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, debido a que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1º, fracción I, de la Ley de Amparo. A su juicio, el contenido de las reformas y adiciones a la Constitución Federal no es susceptible de control constitucional.

No comparto el razonamiento de la mayoría para confirmar el acuerdo del Juez de Distrito. La causal que se utilizó para desechar la demanda de amparo no constituye **un motivo manifiesto e indudable de improcedencia**.

Para exponer mi postura en este asunto, dividiré el voto en tres apartados: en el primero, se relatarán los antecedentes del asunto; en el segundo, se señalarán los argumentos centrales del fallo y, en el último, se explicarán las razones por las cuales considero que debía proceder la demanda de amparo.

Antecedentes del caso

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el cual se reformaron los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, el 27 de diciembre de 2007, el representante de S. en M., Asociación Civil, presentó una demanda de amparo en la que impugnó el contenido del reformado artículo 41 de la Constitución Federal, aclarando que no se reclamaba el procedimiento de reforma constitucional.

El Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, por acuerdo de treinta y uno de diciembre de dos mil siete, registró el asunto con el número 1619/2007 y desechó de plano la demanda de amparo al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación

con los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1º, fracción I, de la Ley de Amparo. Su razonamiento se basó en las siguientes tesis:

“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL”, “AMPARO CONTRA LEYES. NO COMPRENDE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS QUE INTEGRAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ALCANCES DEL SUPUESTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 103, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 1º, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO)” y “DEMANDA DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL. IMPROCEDENCIA DE LA”.

El representante de la parte quejosa interpuso un recurso de revisión en contra del acuerdo de desechamiento, el cual fue admitido y registrado con el número 30/2008 por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En sesión privada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 31 de enero de 2008, el Ministro José Fernando Franco González Salas solicitó se ejerciera la facultad de atracción de todos los recursos de revisión relacionados con la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete. Este acuerdo del Tribunal Pleno fue comunicado a los Tribunales Colegiados de Circuito mediante oficio SSGA-A-XII-3700/2008 de ocho de febrero de dos mil ocho, emitido por el Subsecretario General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En atención al referido acuerdo, el Presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito remitió el recurso de revisión interpuesto por la referida asociación civil a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seguidos los trámites legales y una vez recabados todos los recursos de revisión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la facultad de atracción 4/2008-PL, en el sentido de atraer todos los juicios de amparo en revisión relacionados con la mencionada reforma constitucional.

En consecuencia, mediante acuerdo de quince de julio de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el presente asunto con el número 519/2008, admitió el recurso de revisión interpuesto por la mencionada asociación y lo turnó a la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas para la elaboración del proyecto de resolución.

Argumentos centrales del fallo

La mayoría resolvió declarar el recurso de revisión procedente pero infundado y, en consecuencia, confirmar el acuerdo recurrido, por las razones que se detallarán a continuación.

En primer lugar, se señaló que la cuestión a resolver en el recurso de revisión era determinar si constituía o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la demanda de amparo la impugnación del propio contenido de las reformas a la Constitución Federal.

Como consideración preliminar, explicaron que una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo se actualiza cuando es totalmente innecesario tramitar su procedimiento, pues independientemente del contenido de las pruebas que se pudieran aportar, habría que declarar la improcedencia de la acción.

Para que se de esta absoluta seguridad, es necesario que la improcedencia cumpla con los siguientes requisitos: a) estar apoyada en una disposición de la Constitución Federal o de la Ley de Amparo; b) ser demostrable con la sola lectura del escrito inicial del juicio de amparo; c) ser inobjetable desde el punto de vista lógico; d) mostrarse en forma evidente para el juzgador; y e) no generar incertidumbre o vacilación alguna para invocarla.

En el caso concreto, la mayoría consideró que resultaba infundado el recurso de revisión, por los motivos siguientes:

En primer lugar, señalaron que las normas que componen a la Constitución Federal no son equivalentes a las de cualquier otra ley ordinaria, pues constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional.

Así, argumentaron que el principio de supremacía constitucional tiene como consecuencia que toda norma secundaria que no siga las pautas constitucionales o restrinja indebidamente los derechos previstos en la Ley Suprema pueda ser invalidada por un Tribunal de la Federación. Sin embargo, eso no ocurre cuando es la propia Constitución la que señala una excepción a alguno de sus preceptos. A su juicio, el mismo principio de supremacía permite incorporar ciertas restricciones, modalidades, limitaciones e incluso supresiones de los propios derechos fundamentales. En otras palabras, permite la restricción de las garantías individuales desde la propia Constitución, porque al ser ésta el fundamento de validez de todo el orden jurídico, sus disposiciones adquieren un rango supremo que no es posible discutir en sede jurisdiccional.

Si se aceptarían las pretensiones de la parte quejosa, como dicen los ministros de la mayoría, se podría dar el caso de justificar la prevalencia de una norma constitucional sobre

otra, lo cual es un juicio de estimativa ajeno por completo a la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para la mayoría de los ministros, la Constitución posee una neutralidad axiológica y sería un fracaso jurídico que la norma fundamental, en lugar de ser una pauta de conducta de carácter normativo incontrovertible, pudiese ser sometida a un control jurisdiccional que requiriera la búsqueda o investigación de los valores jurídicos que inspiraron la creación de alguno de sus preceptos.

Asimismo, señalaron que aún cuando se aceptara que la Constitución pudiera ser considerada, en sentido amplio, como una ley o norma general y, por ende, encuadraría dentro de los supuestos previstos en la fracción primera de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1° de la Ley de Amparo, de ello no se seguiría, desde el punto de vista formal, que las mismas normas constitucionales pudieran violar los derechos fundamentales. Para ello, dicen los ministros de la mayoría, sería necesario reconocer que la Constitución no es la norma fundamental, en la medida en que el sistema de control constitucional que ella misma establece es capaz de invalidar su propio contenido, y que es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución.

A partir de los argumentos expuestos, la mayoría de los ministros consideró que la causal de improcedencia que invocó el Juez de Distrito para desechar la demanda cumple con los requerimientos para ser manifiesta e indudable:

- La improcedencia está prevista en los artículos 1° y 133 de la Constitución Federal, en relación con el numeral 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.
- A juicio de la mayoría, basta el análisis del texto de las disposiciones legales reclamadas en la demanda de amparo para percatarse que se impugna únicamente el contenido de la reforma constitucional.
- Es inobjetable lógicamente que el sistema de control constitucional vigente en México releva a la propia Constitución Federal a someterse al control judicial, al ser el fundamento común de validez y de existencia de todo el ordenamiento jurídico.
- Es evidente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se debe limitar a resolver los asuntos conforme a la Constitución y a sus ulteriores reformas, pero no es válido hacer un juicio constitucional sobre éstas, ya que si así fuera, podría también arrogarse en su favor el cúmulo de facultades que quisiera o considerara adecuadas, lo cual es inaceptable.

- Con base en todo lo anterior, señalaron que la resolución no provoca duda ni incertidumbre, sino más bien proporciona a la sociedad mexicana la máxima de las garantías en materia de seguridad jurídica, al decidir finalmente que el contenido de las reformas constitucionales no pueden ser objeto del juicio de amparo.

Por otro lado, argumentaron que existe otra causal de improcedencia para desechar una demanda de amparo en contra del contenido de normas constitucionales. A su juicio, la concesión de un amparo en los términos solicitados por la quejosa provocaría también efectos colaterales a la colectividad: la invalidez implícita de todas las disposiciones secundarias que dependan de las reformas y adiciones constitucionales hipotéticamente violatoria de los derechos fundamentales.

Para los ministros de la mayoría, al dar cumplimiento a una hipotética sentencia estimatoria contra el contenido de preceptos constitucionales, no se obtendría con ello la simple desincorporación de la esfera jurídica de la quejosa, sino el retiro de la supremacía constitucional de que gozaban las modificaciones anuladas. Este tipo de sentencias irían en contra de los propósitos inherentes al control constitucional que ejerce el Poder Judicial de la Federación, tales como: a) preservar la unidad interpretativa de la Constitución; b) garantizar la articulación formal entre las normas constitucionales y las de rango inferior; y c) reconducir a la legislación secundaria de cualquier desvío para que su producción y validez se adecue a la norma fundamental.

Por último, apreciando el contenido de la norma impugnada, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que de concederse el amparo en contra de la prohibición constitucional que impide a la quejosa celebrar contratos de compraventa de propaganda electoral a favor de determinados partidos políticos, la sentencia traería aparejada la permisón para que quienes quieran contratar con la quejosa lo hagan sin acudir al amparo. En otras palabras, se conduciría al dilema de tener que habilitar a otros particulares para que contraten con la quejosa, sin ser los sujetos protegidos por la Justicia Federal.

Razones del disenso

Como se dijo antes, resulta sumamente importante no perder de vista que la materia del asunto se limitaba únicamente a resolver si en el caso existía o no **un motivo manifiesto e indudable de improcedencia** de la demanda de amparo enderezada en contra del decreto de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tema es distinto, ciertamente, al de si procede o no una demanda de esa naturaleza. La distinción no es menor, ya que el primero de los enunciados está dirigido a cuestionar el razonamiento que, de hecho, utilizó el Juez de Distrito en el caso concreto, en tanto que la segunda formulación entraña un planteamiento más profundo dirigido a cuestionar en sí misma la institución del juicio de amparo frente al decreto de reformas.

Para ello, a mi juicio bastaba con explorar las condiciones normativas de la procedencia del amparo, tanto a nivel constitucional como legal, para establecer el marco legal aplicable a una demanda en la que se intenta cuestionar, de fondo, la validez de una reforma constitucional.

La mayoría de los ministros se alejó un poco de esta condición. Algunos de los argumentos utilizados en la sentencia están relacionados más con lo que habría sido el fondo del asunto y los posibles efectos que el fallo podría llegar a tener, sin atenerse a la materia del asunto; es decir, son argumentos que tienden más a justificar una **negativa de amparo** que a justificar su mera improcedencia.

En ese sentido, de manera muy estricta, me limitaré a exponer las razones por las cuales estimo que la causal utilizada por el Juez de Distrito no cumple con las condiciones necesarias para considerarse como “un motivo manifiesto e indudable de improcedencia”, sin pronunciarme respecto a las razones por las cuales podría otorgarse o negarse un amparo en contra de una reforma constitucional.

Como se señala en la sentencia, **un motivo manifiesto e indudable de improcedencia** se actualiza únicamente cuando se cumplen ciertos requisitos: a) que la causal se encuentre prevista en la Constitución, en la Ley de Amparo; b) sea demostrable con la simple lectura del escrito de demanda; c) sea inobjetable desde el punto de vista lógico y evidente para el juzgador; y d) que su aplicación no genere vacilación o incertidumbre alguna.

En primer lugar, me gustaría aclarar que no comparto el anterior estándar, pues se basa en premisas que no tienen fundamento expreso en la Ley de Amparo. A mi juicio, para poder verificar si se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, el asunto debe encuadrar perfectamente, por decirlo así, en el contenido de la causal respectiva, sin que se tenga que hacer un análisis a partir de otros elementos. El hecho de que existan dudas sobre la aplicación de la causal de improcedencia tiene como consecuencia necesaria que no sea un motivo manifiesto e indudable.

Asimismo, aun cuando no acepto el referido estándar, considero que el presente caso tampoco cumple con los requisitos del propio estándar, por las razones que a continuación se esgrimen:

A. El sistema de procedencia del amparo en México está compuesto por normas de carácter permisivo y prohibitivo. Las normas permisivas se encuentran previstas en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal y en diversos artículos de la Ley de Amparo, entre los que destacan la fracción I del artículo 1º, el cual repite esencialmente el contenido del primero de los citados artículos constitucionales. Dicho precepto establece que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

Las normas de carácter prohibitivo se encuentran, en su mayoría, en el artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual establece una lista no exhaustiva de supuestos en los que no procede el juicio de garantías. El último de ellos, contenido en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, contempla la posibilidad de que existan otros casos, distintos a los tratados en el mismo artículo, en que el juicio de amparo sea improcedente, siempre y cuando tal disposición se encuentre prevista en una ley².

2. Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia.

II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.

III. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior.

V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

IX. Contra actos consumados de un modo irreparable.

X. Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

Cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.

XI. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.

XII. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, solo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.

XVII. Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio.”

Ahora bien, tras un análisis de los referidos artículos, se puede afirmar que no existe en la Constitución Federal ni en la Ley de Amparo una norma que prohíba expresamente la procedencia de un juicio de amparo en contra del contenido de una reforma constitucional. Así, estamos frente a un silencio del sistema, ante un caso de laguna, y como Tribunal Constitucional nos corresponde colmarla, particularmente cuando el subsistema normativo de que se trata involucra normas constitucionales y en aras de respetar y salvaguardar los derechos de los individuos.

Pues bien, para colmar esta laguna, y dado que la procedencia o la improcedencia tienen en principio el mismo peso epistémico, es indispensable preguntarnos: ¿Cómo se logra la supervivencia del principio de supremacía constitucional? ¿Qué decisión deja a salvo de mejor manera este principio? Desde el ideal regulativo del llamado “Estado Constitucional”, ¿cabe un control para el poder reformador de la Constitución? ¿El poder reformador tiene límites constitucionales?

Estas y otras interrogantes fueron tratadas en el Amparo en Revisión 186/2008, resuelto por mayoría de seis votos del Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil ocho. En esa resolución se dijo que, a diferencia del Poder Constituyente, el Poder Reformador de la Constitución es un órgano complejo con facultades limitadas. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado del pueblo, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional, pues es una fuerza externa al sistema jurídico. En cambio, la característica principal del Poder Reformador consiste en que es un órgano constituido por la propia Norma Fundamental, el cual no puede extraerse del ámbito de competencias que la misma establece.

Me parece que no distinguir entre la calificación de estos dos poderes lleva a no pocas confusiones: si se identifica a los dos poderes como uno solo, esto es, con el poder soberano, se ignora el sentido de un verdadero Estado Constitucional en donde todo, absolutamente todo, debe quedar limitado por la Constitución. Es decir, se incurriría en una suerte de falacia política en la que se colocaría sobre la Constitución a un órgano político dotado de capacidades absolutas para modificarla a su antojo. Un poder de ese tamaño, que naturalmente escapa de todo tipo de control, incluyendo al constitucional, no puede ser considerado propiamente como jurídico; será un poder de facto, un poder soberano desde el punto de vista político; un poder pre-jurídico, si se quiere.

Estas consideraciones, aunadas al silencio normativo del que se hablaba, permiten concluir que si no hay una disposición expresa que resuelva si **puede considerarse o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia** que en una demanda de amparo se impugne el contenido de un decreto de reforma constitucional, lo más adecuado, desde el punto de vista constitucional, es que se opte por una visión más garantista y menos estricta y no se actualice la calificativa de manifiesta e indudable.

Lo anterior, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Constitucional de la República, es el encargado por antonomasia de vigilar el cumplimiento de la supremacía constitucional, es decir, de vigilar y garantizar que nadie ni nada en el Estado pueda llegar a emitir actos que puedan poner en peligro los contenidos básicos de la máxima norma. El Tribunal Constitucional defiende a la Constitución misma, por lo que si el panorama de este problema se forma por a) un Decreto de reforma impugnado, vía amparo, en tiempo; b) una laguna normativa (silencio en cuanto a la procedencia del juicio de amparo); c) un medio de control constitucional (el juicio de amparo dirigido a defender y proteger las garantías individuales); y d) un caso concreto de ciudadanos entablando una demanda de esa naturaleza, entonces la Suprema Corte debe preguntarse ¿qué sería más dañino para la “salud constitucional”: señalar que hay un motivo manifiesto e indudable de improcedencia o, precisamente, porque existen dudas y silencio normativo contestar que tal motivo manifiesto e indudable simplemente no se actualiza en este caso?

Desde mi punto de vista la solución que mejor se orienta hacia la supervivencia del principio de supremacía constitucional —misión indiscutible de todo Tribunal Constitucional— es considerar que, toda vez que ni la Constitución ni la Ley establecen expresamente una prohibición, ni tampoco un permiso en sentido fuerte de que proceda o no una demanda de este tipo, lo más adecuado habría sido revocar el auto de desechamiento para el efecto de que el Juez de Distrito volviera a evaluar la situación, buscando, si así lo estimase conveniente, otra causal de improcedencia o bien admitiese la demanda para resolver lo que como juez constitucional considerase viable.

B. Por otro lado, desde mi punto de vista, tampoco se satisface el requisito de que el motivo manifiesto e indudable de improcedencia sea demostrable con la simple lectura del escrito inicial. La demanda de amparo está inequívocamente dirigida a cuestionar el Decreto de reforma constitucional, alegando que sus contenidos son violatorios de derechos fundamentales. Así, la demanda no es, en este sentido, oscura ni se orienta hacia otro tema que no tenga que ver con lo que el demandante consideró el acto reclamado. En consecuencia, es claro que de la sola lectura de la demanda no se desprende un motivo notorio y manifiesto de improcedencia.

C. Asimismo, los motivos por los cuales se desechó inicialmente la demanda de amparo son objetables desde el punto de vista lógico. Del simple hecho de impugnar únicamente el contenido de una reforma constitucional no se sigue necesariamente que la demanda de amparo sea improcedente, pues ello dependerá, entre otras cosas, de la concepción que se tenga de la naturaleza y los límites del Poder Reformador. La argumentación que llevó a cabo el Juez de Distrito se basó esencialmente en que las normas constitucionales que fueron reformadas gozan de un

rango superior y no pueden caracterizarse como parte de una ley ordinaria, ya que son producto de un órgano extraordinario de carácter constitucional totalmente soberano.

El énfasis argumentativo del juzgador recayó en el carácter extraordinario, soberano e ilimitado del Poder Reformador (no en el contenido de las reformas constitucionales). Para llegar a esta conclusión, el Juez de Distrito tuvo que realizar un análisis bastante complejo de la naturaleza del órgano reformador, el cual considero que no es propio de un acuerdo inicial de desechamiento. Es decir, un motivo manifiesto e indudable de improcedencia se actualiza cuando los motivos que existen para desechar son indudables y no admiten ninguna objeción lógica; sin embargo, en el presente caso, al momento de desechar la demanda existían diferentes criterios respecto a la viabilidad de impugnar una reforma constitucional, criterios que el juzgador de amparo tuvo presentes al momento de emitir el acuerdo de desechamiento y que son evidencia de la dificultad que conlleva resolver asuntos de este tipo.

Esa variedad de criterios es una razón suficiente para señalar que no era totalmente evidente para el juzgador la causal de improcedencia y mucho menos que no existieran objeciones a su criterio. Así las cosas, si la procedencia es la regla general, el Juez de Distrito, ante la duda, debió haber admitido en principio la demanda y substanciar el procedimiento, para después, si así lo hubiere querido, resolver en sentencia que una reforma constitucional no admite un control judicial constitucional. Lo anterior, para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia del quejoso.

Podría decirse que la referida conclusión es incoherente, pues tiene el mismo resultado desechar la demanda mediante un acuerdo inicial que por una sentencia. Lo anterior, dirían los que sostienen esta postura, ya que la impugnación del contenido de una reforma constitucional trata de cuestiones de derecho que no se alteran ni se sujetan a ninguna prueba, por lo que los obstáculos jurídicos no van a cambiar con el transcurso del tiempo.

Si se acepta este argumento, sería irrelevante el momento procesal en que se desecha la demanda. No obstante, este razonamiento implica consentir algunas cuestiones que ya han sido refutadas. En primer lugar, el juzgador de amparo tiene que verificar forzosamente que se cumplan todas las condiciones para que se actualice una causal de improcedencia. Debe estar completamente seguro que es intrascendente llevar a cabo el procedimiento de amparo. En el caso concreto, se insiste, la improcedencia de este tipo de demandas es bastante confusa, dado los conceptos jurídicos indeterminados involucrados y el tipo de normas impugnadas, por lo que el juzgador debió haber sido más cauto en su proceder y no desechar de plano la demanda de amparo al existir dudas en la interpretación constitucional y legal.

En segundo lugar, si bien es cierto que este tipo de demandas involucran elementos meramente jurídicos, es por esa misma razón que no es totalmente evidente la improcedencia del juicio. El Derecho no es unívoco, más en casos límites, por lo que no siempre hay una respuesta correcta. La adecuada resolución de un asunto dependerá, en todo caso, de la argumentación que pueda realizar el juzgador.

Por último, no es verdad que sea irrelevante desechar el asunto mediante un acuerdo de trámite que por sentencia, alegando que al involucrarse cuestiones meramente jurídicas siempre se llegaría al mismo resultado. Aunado a los razonamientos que ya mencioné, esta situación no se da forzosamente en todos los casos.

A mi juicio, el análisis jurídico que puede realizar el juzgador en un acuerdo de trámite puede variar del efectuado en una resolución final, por una simple cuestión de restricción temporal. El juez de distrito, de conformidad con los lineamientos del artículo 148 de la Ley de Amparo, tiene que admitir o no una demanda de amparo en un plazo muy restringido, por lo que, en casos tan complicados como el que nos ocupa, su estudio y argumentación puede ser más extenso, exhaustivo y detallado en una sentencia.

D. Asimismo, en la sentencia se comete una falacia *non sequitur*, al afirmar que la Suprema Corte debe limitarse a resolver los asuntos conforme a la Constitución, por lo que no es válido realizar un juicio de constitucionalidad de las reformas constitucionales. Aceptar esta prolongación de facultades de la Corte, argumenta la mayoría de los ministros, podría traer el riesgo indeseable de que el Tribunal Constitucional se arroge de otro cúmulo de facultades que quisiera o considerara adecuadas. En contraposición, se considera que del hecho de que se acepte hipotéticamente que la Suprema Corte tiene la facultad de efectuar un control constitucional de las reformas a las normas constitucionales, no se sigue que vaya a usurpar otro tipo de facultades que no le corresponden. Esta facultad deviene directamente de una interpretación de la propia Constitución.

E. En relación con el último requisito, considero que la argumentación plasmada en la sentencia parte de un punto de vista erróneo. La mayoría de los ministros señaló que la decisión de tener por improcedente una demanda de amparo en contra del contenido de una reforma constitucional no provoca incertidumbre o vacilación alguna, sino otorga seguridad jurídica a los gobernados al decidir cuál es el criterio imperante.

Aunque este argumento podría ser válido, en esta instancia no se trata de analizar si la resolución del recurso puede o no provocar inseguridad jurídica; lo que se debió resolver en la sentencia es si la aplicación de la causal de improcedencia generó incertidumbre o fue utilizada con vacilación por el Juez de Distrito. Ahora, con base en todos los argumentos que ya expuse, me parece que la aplicación de

la causal de improcedencia no era clara, por lo que el Juez de Distrito debió haber admitido a trámite el juicio de amparo, en caso de no haber encontrado otros elementos de improcedencia.

F. Finalmente, es incorrecta la aplicación de la otra causal de improcedencia invocada por la mayoría de los ministros, consistente en que la concesión del amparo, tal como lo planteaba la parte quejosa, provocaría la invalidez implícita de todas las disposiciones secundarias que dependan de las modificaciones constitucionales.

Lo anterior, ya que no se actualizan ninguno de los referidos requisitos para que se acredite una causal manifiesta e indudable de improcedencia. Los argumentos sostenidos por la mayoría de los ministros, más bien, son consideraciones relacionadas con el fondo del asunto, ajenas por completo al razonamiento que se tiene que dar para dar trámite o no a una demanda de amparo. En otras palabras, las razones que se dieron para justificar la causal de improcedencia son pronunciamientos respecto a la viabilidad o inviabilidad de conceder un amparo en contra de una reforma constitucional. Esta postura es ilógica, ya que es incongruente negar el antecedente a partir de un consecuente: no se puede negar la simple admisión de una demanda a partir de los efectos, que se pueden presentar o no, de la concesión del amparo.

En relación con los demás argumentos que justifican la causal de improcedencia, considero apropiado no pronunciarme, pues implican cuestiones ajenas a la materia del presente recurso de revisión.

Por todo lo anterior, considero que en el caso concreto no se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia y, por lo tanto, debió de haberse revocado el acuerdo del Juez de Distrito para el efecto de admitir la demanda de amparo, siempre que no existiera otro motivo de improcedencia. ■