

La reforma electoral de 2007 y su paso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: dos sentencias relevantes

Roberto Lara Chagoyán*
Laura Patricia Rojas Zamudio**

* Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, España. Director del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

** Secretaria de Estudio y Cuenta en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Sumario. 1. *Planteamiento*; 2. *El amparo de los intelectuales*; 3. *La acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007*.

1. Planteamiento

La reforma constitucional en materia electoral de 2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007¹ fue, sin duda, de gran envergadura en términos políticos y democráticos; sin embargo, la misma sufrió serios embates por sus detractores que terminaron constituyendo impugnaciones en sede jurisdiccional que terminó resolviendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este trabajo, exploramos dos de esos casos: el amparo en revisión 186/2008 y los análogos resueltos el 29 de septiembre de 2008,² y la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007 resuelta el 26 de junio del mismo año.

El primero de los casos tuvo una relevancia social muy notable, no sólo porque fue la primera vez que se acuñó el mote de "intelectuales" para identificar a un grupo de quejosos ("el amparo de los intelectuales"), sino porque se puso de relieve uno de los temas más contro-

¹ Mediante esta reforma se modificó el primer párrafo del artículo 6o.; se reformaron y adicionaron los artículos 41 y 99; se reformaron el párrafo primero del artículo 85 y 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.

² El resto de los casos resueltos fueron los amparos en revisión identificados con los números: 517/2008; 518/2008; 522/2008; 523/2008; 524/2008; 525/2008; 526/2008; 528/2008; 529/2008; 530/2008; 531/2008; 533/2008; 535/2008; 536/2008; 538/2008; 542/2008; 543/2008; 545/2008; 546/2008; 547/2008; 549/2008; 552/2008; 553/2008; 554/2008; y 555/2008.

vertidos de la teoría constitucional contemporánea: la posibilidad de controlar constitucionalmente un acto de reforma constitucional, que involucra temas tan destacados como la tensión que puede llegar a darse entre el principio político de soberanía popular y el principio jurídico de supremacía constitucional.

El segundo caso que se comenta guarda relación con el primero, porque se refiere también a los procedimientos de reforma constitucional, pero impugnados mediante otro medio de control constitucional diferente al juicio de amparo: un medio de control abstracto como la acción de inconstitucionalidad.

Los puntos de vista que aquí se plantean no reflejan necesariamente el punto de vista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como institución, ni tampoco el de algún Ministro o Ministra en particular; constituyen nuestra opinión crítica acerca de los procesos argumentales y de las conclusiones alcanzadas por la institución a la que servimos. Las y los secretarios de estudio y cuenta ciertamente no somos los principales protagonistas de las decisiones de la Suprema Corte, pero nadie puede poner en duda que formamos parte de las mismas. Por ello, estos comentarios pretenden recoger algo más que la descripción o el reportaje de un asunto; buscamos comunicar a los lectores algunas incidencias que no necesariamente quedan reflejadas en los engroses, pero que no pueden dejar de formar parte, por mínima que sea, de la decisión final.

2. El amparo de los intelectuales

El primer caso —amparo en revisión 186/2008 y los resueltos el día veintinueve de septiembre de dos mil ocho— fue conocido como el "amparo de los intelectuales", porque fue interpuesto por un grupo particularmente conspicuo que consideró que la reforma constitucional acallaba sus voces e invadía sus libertades públicas y el ejercicio libre de su pensamiento en materia política. Naturalmente, no toda la "clase intelectual" estaba ahí representada y, de hecho, llegó a formarse otro grupo de intelectuales que estaban a favor de la reforma. Sin embargo, antes de poder analizar los planteamientos de fondo, era menester saltar un primer obstáculo: el de la procedencia del juicio de amparo. En un primer momento, la demanda fue desechada "de plano" por el Juez de Distrito, porque consideró que el Poder Reformador de la Constitución no podía

ser tomado en cuenta como una autoridad para efectos del juicio de amparo.³ Posteriormente, los "intelectuales" acudieron a la revisión impugnando el referido desechamiento, porque consideraron que el juicio de amparo era el único medio de defensa por el cual el particular puede protegerse de reformas constitucionales que vulneran la parte dogmática de la Constitución Federal. El Tribunal Colegiado de Circuito que debía conocer de este recurso solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que atrajera el caso, y ésta así lo hizo. De este modo, el máximo tribunal del país tuvo una gran oportunidad para analizar uno de los temas más polémicos en materia constitucional: el de si es jurídicamente posible el control constitucional de una reforma constitucional mediante el juicio de amparo. Veamos la argumentación de la Corte.

El análisis del caso partió de la siguiente pregunta: ¿cuál es el carácter del Poder Constituyente Permanente, Revisor o Reformador de la Constitución? Para responderla, se tomaron en cuenta dos extremos: 1) admitir que el poder de reforma de la Constitución es **limitado**, en concordancia con el principio jurídico de supremacía constitucional; o 2) admitir que ese poder es **ilimitado**, al cobijo del principio político de soberanía popular.⁴ El Pleno optó por la primera vertiente e identificó diversos tipos de límites reconocidos por la doctrina, entre los que destacan los **explícitos** (o cláusulas de intangibilidad), que se encuentran en el propio texto constitucional, y los **implícitos** cuya existencia sólo puede ser deducida indirectamente, ya sea como una consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa el sistema constitucional en su conjunto, o bien como correlato de ciertos significados contenidos en determinados preceptos de la Constitución.⁵ Sostuvo que la Constitución General no establece límites explícitos o cláusulas de intangibilidad, pero sí implícitos, y que es posible identificar los que contiene el artículo 135 constitucional,⁶ referido al procedimiento de reforma: 1) que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones; y 2) que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

³ Para el Juez de Distrito se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1o., fracción I, y 11 de la misma ley, y 103, fracción I, de la Constitución Federal.

⁴ La identificación del principio de soberanía popular ha sido sostenida, entre otros, por Kelsen y Krabbe. La distinción de los tipos de poderes constituye ya un lugar común. *Vid.*, por todos, DE VEGA, Pedro, *La Reforma Constitucional y el Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 222 y ss.

⁵ Para ahondar en la definición de los tipos de límites, *vid.*, *Ibidem*, pp. 240 y ss.

⁶ "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".

Posteriormente, el Pleno elaboró el siguiente planteamiento: si el poder reformador de la Constitución es limitado, ¿esa limitación implica que existen medios de control constitucional sobre los actos reformativos del texto constitucional? La respuesta fue afirmativa.⁷ La mayoría de los Ministros consideró que no era posible identificar el Poder Reformador con el Poder Constituyente o soberano, porque entonces quedaría en entredicho el principio jurídico de supremacía constitucional, dando prevalencia al principio político de soberanía popular. Con ello, se produciría una confusión que en nada beneficia al Estado Constitucional, pues tales principios pueden coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio de que se trate. En efecto, el Poder Constituyente, soberano, ilimitado del pueblo, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado —se dijo— que todos los intentos de organización jurídica del poder constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales.⁸ Por ello, se consideró que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar la Constitución existente o establecer una nueva, **pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho**, esto es, mediante un proceso revolucionario.⁹

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

⁷ Conviene precisar que para llegar a esta determinación, la Corte partió de dos precedentes relevantes: 1) El amparo en revisión 1334/98 de 9 de septiembre de 1999, en el que se determinó esencialmente que cuando se impugna un proceso de reforma constitucional, lo que en realidad se pone en tela de juicio no es la Constitución misma, sino los actos que integran el procedimiento legislativo, por lo que se determinó que era posible ejercer el control constitucional en contra de esos actos, a saber: el juicio de amparo; y 2) La Controversia Constitucional 82/2001, resuelta el 6 de septiembre de 2002, por mayoría de ocho votos, en la que se determinó que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, porque el poder reformador actúa en su carácter extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución y realiza una función de carácter "exclusivamente constitucional" que no es equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales; dicho poder —se recalcó— no actúa en su carácter de "órgano ordinario constituido". Con ello, se sostuvo que la función del Poder Reformador de la Constitución es soberana y que, obviamente, no puede estar sujeta a ningún tipo de control externo, "porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía". Ante esta disyuntiva, la mayoría de los Ministros se decantó por la primera opción.

⁸ Así lo sostiene, por ejemplo, DE VEGA, Pedro, *La reforma Constitucional...*, op. cit., p. 235.

⁹ *Ibidem.*, pp. 238-239. Incluso, hay quienes como Sieyès, ha sostenido que el poder constituyente es "un poder independiente de toda forma constitucional...que puede querer como desee...al margen de todo derecho positivo...". Citado por *Ibidem*, p. 237.

yente. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad **extraordinaria** o, si se quiere, una "**competencia de competencias**", ello no implica (o no puede implicar) que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el **poder soberano**. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el poder de revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; en cambio, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento.

En suma: las posibilidades de actuación del Poder Reformador de la Constitución son solamente las que el ordenamiento constitucional le confiere. Asimismo, lo son sus posibilidades materiales en la modificación de los contenidos de la Constitución. Esto último, porque el poder de reforma tiene la competencia para modificar la Constitución, pero no para destruirla.¹⁰ Por lo anterior, se concluyó que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia, y así cobra sentido el principio jurídico de **supremacía constitucional**, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella.

A partir de los anteriores razonamientos, el Tribunal Pleno determinó que si el Poder Reformador es un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquéllos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformativo. En el caso mexicano estos límites son, en el caso de los individuos, el juicio de amparo, y en el caso de los poderes del Estado, la controversia constitucional.¹¹ Los tribunales

¹⁰ Es ya clásica la afirmación de Marbury, según la cual: "*the power to amend the Constitution was not intended to include the power to destroy it*". Anota Pedro de Vega: "La explicación [de que el poder reformador es limitado] es muy simple, y se basa en un viejo argumento empleado ya por Vattel en su *Derecho de Gentes*. Si el título y la autoridad del poder de reforma descansa en la Constitución, ¿podría ese poder destruir aquellos supuestos constitucionales que constituyen su propio fundamento y razón de ser? Nada tiene de particular, por lo tanto, que mientras el poder constituyente se presenta como un poder, por definición, absoluto e ilimitado, la doctrina más consciente entienda que el poder de reforma es, en esencia, en cuanto poder constituido, un poder limitado. Sus posibilidades materiales de actuación terminan donde la modificación constitucional implique la destrucción de su legitimidad como poder de revisión". *Ibidem.*, p. 237.

¹¹ En el voto de minoría relativo al recurso de reclamación 361/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 104/2004, se expusieron diversas razones por las que se considera que los procedimientos de reforma constitucional sí admiten un medio de control: la Controversia Constitucional.

competentes de dichos medios de control, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la cabeza, están facultados constitucionalmente para ejercer ese control sobre los procedimientos de reforma que puedan poner eventualmente en entredicho los valores antes mencionados.

Posteriormente, se elaboró el siguiente argumento: 1) De la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, al artículo 1o., fracción I, de la misma ley, y al 103 constitucional, no es posible obtener un enunciado normativo que contenga la procedencia o la improcedencia del amparo en contra de una reforma constitucional; 2) El Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está limitado, en principio, por las normas del procedimiento de reforma establecidas en el artículo 135 constitucional; 3) El medio de control por antonomasia para proteger al individuo contra las posibles violaciones a las garantías individuales es el juicio de amparo; 4) El Artículo 11 de la Ley de Amparo define quiénes son autoridades responsables en el juicio de amparo, a saber: las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el **acto reclamado**; 5) El Congreso de la Unión y las legislaturas locales, cuando actúan en su carácter de Poder Reformador (limitado) de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional; 6) Es posible que el Poder Reformador de la Constitución emita actos apegados al procedimiento constitucional de reforma y también es posible que los emita con desapego a tal procedimiento. **Por lo tanto**, 7) Es posible considerar al Poder Reformador de la Constitución como autoridad responsable en el juicio de amparo, siempre que se impugnen presuntas violaciones al procedimiento de reforma constitucional.¹²

Con esta resolución terminó la primera etapa del llamado "amparo de los intelectuales". En un segundo momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación volvió a revisar los asuntos

¹² *Vid.* la tesis aislada P. LXXVI/2009, de rubro "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA", emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 15. Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán. Asimismo, *vid.* la tesis aislada P. LXXV/2009, de rubro "PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL", emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 14. Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

una vez que regresaron a los respectivos Jueces de distrito para ser valorados en cuanto a la procedencia. Así, el 28 de marzo de 2011, se resolvió el amparo en revisión número 2021/2009, pero en él, se dio un giro regresivo con relación a la resolución anterior, que terminó en la improcedencia del juicio, esta vez por considerar que ante una eventual concesión del amparo, los efectos de la concesión no podrían tener lugar.¹³ Veamos:

... En la especie, por virtud del cumplimiento del hipotético fallo protector, se advierte que las autoridades administrativas y jurisdiccionales de la materia tendrían que aceptar que los quejosos estarán en aptitud de suministrar todos los recursos económicos que quisieran en favor o en contra de alguno de los partidos y candidatos participantes, sin importar que existen topes de gastos de campaña y un sistema estricto de acceso de los partidos y candidatos a la radio y la televisión, cuya inobservancia anularía por completo la certidumbre que debe existir en el proceso electoral, a fin que los participantes se sometan a reglas precisas e iguales respecto de los recursos económicos y tiempo que destinen para su difusión en dichos medios de comunicación.

Esta última distorsión es la que en mayor medida lleva al convencimiento de que, en el caso concreto, la potencial declaración de inconstitucionalidad tendría un efecto expansivo más allá de la esfera jurídica de los quejosos, pues los partidos y candidatos a quienes quisieran apoyar los demandantes verían incrementadas sus posibilidades de triunfo, pasando desde luego por la realización de operaciones de lucro con los concesionarios de la radio y la televisión, a quienes tampoco podría impedírseles contratar y obtener utilidades con la venta de tiempo en esos medios de difusión, a pesar de la prohibición expresa que tienen para hacerlo y de las sanciones previstas para asegurar su cumplimiento.

Por todo lo anterior, se estima que en la especie se surte la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece que el juicio de amparo es improcedente en los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley; en relación con los artículos 76 del mismo ordenamiento y 107, fracción II, de la Constitución Federal, que disponen que las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare; y, finalmente, en relación con el

¹³ La resolución se tomó por mayoría de siete votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordeiro de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra y, excepto el Ministro Presidente Silva Meza, reservaron su derecho para formular, en su caso, voto particular o de minoría. Los Ministros Aguirre Anguiano, Aguilar Morales, Franco González Salas y Luna Ramos reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

artículo 80 de la ley citada, interpretado en sentido contrario, el cual prevé que la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Consecuentemente, ante la existencia de la causal de improcedencia señalada resulta innecesario ocuparse de los restantes agravios de los quejosos, pues a ningún fin práctico conduciría hacerlo, si se toma en cuenta que cualquiera que fuera su resultado, el juicio de amparo de todas formas es improcedente, por lo que procede confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de garantías a que este toca se refiere...

Al respecto, conviene mencionar que este razonamiento muestra tres deficiencias: 1) hace depender la procedencia del juicio de amparo de los efectos negativos que pudiera tener, con lo cual desvía la cuestión planteada, pues en ese momento no se estaba analizando la viabilidad de la concesión del amparo sino sólo su procedencia; ello implica que no fue contestada la auténtica pregunta planteada —¿es procedente el juicio de amparo contra un acto de reforma constitucional?—; 2) aunque los argumentos consecuencialistas pueden ser viables y útiles, en el caso concreto, el utilizado por la mayoría de los Ministros no queda justificado, porque la razón en la que basan la improcedencia se encuentra en un punto muy lejano de la cadena causal: los efectos de la sentencia, que se colocan más allá de que los conceptos de violación pudieran ser fundados; y 3) con el argumento se comete un *non sequitur* en su vertiente de conclusión desmesurada, ya que del hecho de que el amparo en cuestión proceda, no se sigue necesariamente que vaya a ser concedido ni que pudiera tener consecuencias nocivas; dicho de otro modo, la Juez no tomó en cuenta otras posibles alternativas tales como admitir la demanda y analizar los argumentos de fondo y, en un segundo momento, preocuparse por el tema de la viabilidad de la concesión y de sus posibles consecuencias.

Así terminó el caso del llamado amparo de los intelectuales: en un ejercicio argumentativo que bien puede ser calificado a través del mito de Sísifo encarnado por la Suprema Corte que en éste, como en muchos otros casos, empuja una enorme roca por una pendiente y, justo antes de alcanzar la cima, la piedra vuelve a rodar hacia abajo y la Corte tiene que empezar desde el principio una y otra vez. Pero esto no es lo más escandaloso del ejercicio, sino que el fondo de la reforma no se llegó a discutir en la sede constitucional, es decir, no se llegó siquiera

a plantear la posibilidad de que se discutieran las razones de fondo de la reforma como eran: ¿Cuál es el parámetro para realizar el control de constitucionalidad material de la aprobación de las reformas? ¿Cuáles son los principios y valores legitimadores del ordenamiento constitucional asumidos por el constituyente originario? ¿Qué tipo de intensidad debe tener el control de constitucionalidad material? ¿Las reformas constitucionales impugnadas atentan contra alguno de estos principios? Todas estas preguntas continúan sin ser respondidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. La acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007

El segundo caso que merece ser comentado es el relativo a la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, promovidas por los partidos políticos nacionales Convergencia y Nueva Alianza en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales en las que, también, se impugnó el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, por considerar que tanto el procedimiento de reformas y adiciones como su propio contenido vulneraban lo establecido en diversos preceptos de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte, en sesión pública de 26 de junio de 2008, por mayoría de siete votos,¹⁵ resolvió esencialmente que la acción de inconstitucionalidad no era la vía o medio de control constitucional idóneo para impugnar una reforma constitucional, por lo que la propia Corte carecía de competencia para conocer de la misma, lo que dio lugar al sobreseimiento de las acciones.¹⁶ Las razones esenciales que sustentan dicha resolución son las siguientes:

¹⁴ 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) 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.

¹⁵ La votación mayoritaria fue de los señores Ministros Luna Ramos, González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Ortiz Mayagoitia; votaron en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza. En este asunto fue ponente el Ministro Valls Hernández.

¹⁶ Al respecto conviene hacer referencia a las tesis aisladas P. IV/2009 y P. VIII/2009, emitidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubros "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O

- a) La vía de acción de inconstitucionalidad es un medio de control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales, sin comprender dentro de esta acepción a las reformas constitucionales.
- b) El artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo legitima para promover una acción de inconstitucionalidad a un porcentaje determinado de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que hubieren expedido las "normas generales" impugnadas, pero no legitima al Órgano Reformador de la Constitución ya que éste no es un órgano legislativo ordinario, sino que se trata de un órgano especial y complejo previsto en el artículo 135 constitucional que conformado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, 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 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.¹⁷
- c) El artículo 135 de la Constitución Federal no establece expresamente límites materiales para la reforma constitucional, pero sí establece ciertos límites formales en el procedimiento de reforma constitucional: 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. Por lo tanto, la función reformadora de la

RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS" y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, páginas 1104 y 1097, respectivamente.

¹⁷ Sobre este inciso y el anterior, podemos citar la tesis aislada P. V/2009, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE 'NORMAS GENERALES', SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX abril de 2009, página 1106.

Constitución está supeditada a ciertas formalidades procedimentales que deben respetarse a fin de introducir cualquier adición o reforma a la Constitución Federal.

- d) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un documento que conforma toda la base del Estado mexicano, por lo que no puede considerarse como una ley ni conferírsele un ámbito federal o local y, menos aún, clasificarse en una materia en particular, por lo tanto, sus reformas y adiciones no pueden ser objeto de control a través de la acción de inconstitucionalidad.¹⁸
- e) Las adiciones o reformas que realice el Órgano Revisor de la Constitución no están sujetas al control jurisdiccional. Si bien el Poder Constituyente del Estado se materializa en la emisión de normas generales, se trata de una función legislativa que produce normas de la más alta jerarquía, por lo que el Poder Constituyente no está sujeto a limitaciones o restricciones del orden jurídico, ya que dado que 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—, una vez que las normas constitucionales se han perfeccionado, esa soberanía queda depositada en la Constitución Federal, por lo que limitar la acción de ese órgano implicaría limitar la soberanía del pueblo.
- f) Los partidos políticos no están legitimados para impugnar, a través de una acción de inconstitucionalidad, las reformas en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues su legitimación se circunscribe a las leyes electorales que se apliquen en los procesos electorales en los que participen, sin que la Constitución Federal pueda catalogarse como una ley electoral.¹⁹

¹⁸ Al respecto se puede hacer referencia a la tesis aislada P. VI/2009, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERÍRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, página 1100.

¹⁹ Conviene referir la tesis aislada P. VII/2009, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ELECTORAL", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, página 1103.

Cabe señalar que estos no han sido los únicos casos en los que se han impugnado las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se han analizado asuntos previos —que citamos sólo a manera ilustrativa—, en los que básicamente se determinó lo siguiente:

Cuadro 1
Casos en los que se ha impugnado la reforma a la Constitución

Caso	Fecha del fallo	Votación	Resolución: ¿Se puede controlar el procedimiento de reformas a la Constitución Política?
Amparo en revisión 2996/96. Quejoso y recurrente: Manuel Camacho Solís.	3 de febrero de 1997.	Mayoría de 6 votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza. Votaron en contra los señores Ministros Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero y Aguinaco Alemán.	Sí.
Amparo en revisión 1334/98. Quejoso: Manuel Camacho Solís. Recurrente: Congreso de la Unión.	9 de septiembre de 1999.	Unanimidad de 11 votos.	Sí.
Amparo en revisión 219/02. Quejoso y recurrente: Andrés Linares Carranza.	14 de marzo de 2002.	Resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte. Unanimidad de 4 votos de los señores Ministros: Díaz Romero, Aguirre Anguiano (votó con salvedades), Ortiz Mayagoitia y Aguinaco Alemán; estuvo ausente Góngora Pimentel.	No.
Controversia constitucional 82/01 y análogas.	06 de septiembre de 2002.	Mayoría de 8 votos de los señores Ministros Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios,	No.

Fueron actores diversos municipios del Estado de Oaxaca.		Sánchez Cordero y Góngora Pimentel. Votaron en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón y Silva Meza.	
Asuntos conocidos como "controversias en contra de las reformas en materia indígena".			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Como se advierte, ha sido un tema constante la impugnación de las reformas a la Constitución Federal, ya sea a través del juicio de amparo o de las vías de acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, y en el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no siempre ha sido consistente en su criterio ya que en los dos primeros amparos en revisión citados en la tabla anterior, señaló que sí era procedente el juicio de amparo para analizar el procedimiento de reformas a la Constitución, mientras que en el tercero de los amparos en revisión precisados, la Segunda Sala resolvió lo contrario, lo cual tiene correspondencia con el primero de los casos que aquí hemos detallado —amparo en revisión 186/2008 y sus análogos resueltos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte el 29 de septiembre de 2008—, mientras que tratándose de las vías de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, al haberse pronunciado la Corte en un solo precedente de cada tipo de asunto, el criterio hasta ahora sí ha sido consistente en el sentido de que ambos medios de control son improcedentes para la impugnación del procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Habrá que ver, ante la nueva integración de la Suprema Corte en esta décima época, cuál será el criterio sobre el tema cuando se plantee nuevamente un caso sobre el mismo.

Finalmente, cabe señalar que el segundo de los casos que hemos comentado —la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007 resuelta el 26 de junio de 2008—, dada la naturaleza del medio de control, fue promovido por dos partidos políticos nacionales —Convergencia y Nueva Alianza— en contra de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, esto es por fuerzas políticas integrantes del

Congreso de la Unión, situación que, sin lugar a dudas, es resultado de la pluralidad en la integración de los órganos de representación, pluralidad que como se advierte, impacta no sólo en los trabajos del órgano legislativo de reformas, sino también en las posibles posteriores impugnaciones del procedimiento de reformas e incluso en el contenido de las propias reformas, todo ello con independencia de lo que haya resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues como hemos dicho, las preguntas continúan sin ser respondidas, y lo que es aún más cuestionable, tanto el procedimiento de reformas a la Constitución Federal como su contenido mismo, siguen hasta ahora, sin poder ser sometidas a la revisión de un control constitucional.

Fuentes

Bibliografía

DE VEGA, Pedro, *La Reforma Constitucional y el Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Criterios jurisdiccionales

Amparos en revisión identificados con los números: 517/2008; 518/2008; 522/2008; 523/2008; 524/2008; 525/2008; 526/2008; 528/2008; 529/2008; 530/2008; 531/2008; 533/2008; 535/2008; 536/2008; 538/2008; 542/2008; 543/2008; 545/2008; 546/2008; 547/2008; 549/2008; 552/2008; 553/2008; 554/2008; y 555/2008.

Amparo en revisión 1334/98 de 9 de septiembre de 1999,

Controversia Constitucional 82/2001, resuelta el 6 de septiembre de 2002.

Recurso de reclamación 361/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 104/2004,

"PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA", Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 15.

"PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL", Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 14.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS", Tesis aislada P. IV/2009, Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, abril de 2009, página 1104.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA", Tesis aislada P. VIII/2009, Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, abril de 2009, página 1097.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE 'NORMAS GENERALES', SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Tesis aislada P. V/2009, Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX del abril de 2009, página 1106.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERÍRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA", Tesis aislada P. VI/2009, Tribunal

Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, página 1100.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ELECTORAL", Tesis aislada P. VII/2009, Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, página 1103.