

# **COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN EL AMPARO PROMOVIDO POR MANUEL CAMACHO SOLÍS EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

*Ricardo J. Sepúlveda Iguiniz*

*Sumario: I. Aproximación al Caso. II. Antecedentes de la Resolución. III. Contenido de la Resolución. IV. Comentarios: 1. Aspectos Medulares de la Resolución; 2. Sobre la Procedencia del Amparo Conforme al Artículo 73 de la Ley de Amparo; 3. Comentarios sobre el Concepto de Autoridad y Garantías Individuales; 4. Diferencia entre Ley y Constitución. V. Conclusiones: ¿Procedencia del Amparo Contra las Reformas Constitucionales? VI. Apéndice.*

## **I. APROXIMACIÓN AL CASO**

El análisis de la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia en el amparo en revisión 1334/98, interpuesto por Manuel Camacho Solís, en contra de la sentencia dictada el veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y siete, por la Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, resulta un asunto de meritoria importancia por diversas razones. En primer lugar, se trata de un precedente novedoso e inusitado para la materia de amparo, ya que en el presente caso se pusieron en el debate del más alto tribunal cuestiones de alta técnica en materia de amparo, encontrándose con una falta de legislación para analizar el caso de una reforma constitucional. Los principios que se aplicaron, como se detallará a lo largo de este estudio, fueron los concernientes al amparo denominado «contra leyes»; con lo que se daba una implícita homologación entre ley y Constitución. En segundo lugar, resulta un tema de especial importancia debido a que no solamente se ha lugar a medir los alcances del amparo atendiendo a su propia virtud y naturaleza, sino que inevitablemente la

Suprema Corte de Justicia tuvo que pronunciarse en algunos temas de Derecho Constitucional sustantivo, como son: la naturaleza constitucional de algunos artículos constitucionales, los límites al órgano revisor, la naturaleza jurídica del procedimiento de reformas a la Constitución, y finalmente, la posibilidad de que exista un sistema de defensa y control constitucional respecto de la misma Constitución General.

Es necesario aclarar que no es este el primer caso en el que la Suprema Corte de Justicia interviene en un proceso de amparo en contra de alguna reforma al texto constitucional<sup>1</sup>, y por lo mismo la resolución que nos atañe hay que entenderla en el contexto del sentido de interpretación que conforma, hasta ahora, la tesis de acuerdo a la cual nuestro más alto tribunal ha definido los alcances del juicio de amparo tratándose de reformas a la Constitución. Además de este antecedente que se refiere, hay que tomar en consideración que en el Derecho Comparado se han propuesto diversas soluciones al problema del control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales, las que partiendo de sus propios antecedentes se dirigen en diferentes sentidos. Así, por ejemplo, en Francia se ha regulado un sistema de control constitucional preventivo, facultando al Consejo Constitucional para conocer de la constitucionalidad de las leyes antes de su promulgación<sup>2</sup>. Aunque no se trata propiamente de

---

<sup>1</sup> Con motivo de la reforma constitucional al artículo 28 en materia de Banca y Crédito, se interpuso un amparo en contra de esta reforma, que fue finalmente resuelto, declarando su improcedencia, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Véase al respecto, *Semanario Judicial de la Federación*, página 56, Sexta parte del Volumen 169-174 de la Séptima Época.

<sup>2</sup> La Constitución Francesa establece lo siguiente:  
 Artículo 61: «Las leyes orgánicas antes de su promulgación y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de ser puestos en vigor, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre la conformidad de unas y otros con la Constitución.  
 »Con el mismo fin se podrán someter las leyes al Consejo, antes de su promulgación, por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del senado, sesenta diputados o sesenta senadores.  
 »En los casos previstos en los párrafos, el Consejo Constitucional deberá pronunciarse en el plazo de un mes. Sin embargo, a petición del Gobierno, si hay urgencia, este lapso se reducirá a ocho días.  
 »En todos estos casos la remisión de un texto al Consejo Constitucional suspenderá el plazo señalado para su promulgación».  
 Artículo 62: «No podrá ser promulgada ni puesta en vigor una disposición declarada anticonstitucional. Las resoluciones del Consejo Constitucional serán inapelables y se imponen a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales».  
 Texto de la Constitución Francesa, tomado de Internet, véase: <http://infoJurídicas.unam.mx/>, 1 de diciembre de 1999.

actos reformativos de la Constitución, sino de leyes secundarias, se puede advertir una tendencia hacia el control denominado abstracto, con efectos generales, y llevado a cabo por órganos políticos <sup>3</sup>.

En la Constitución colombiana, en cambio, se concede expresamente a los ciudadanos acción para interponer *demandas de inconstitucionalidad* en contra de actos reformativos de la Constitución, pero restringiéndolo a que existan vicios en el procedimiento. De estas acciones conocerá la Corte Constitucional <sup>4</sup>. Sin duda esta inclusión en el texto constitucional se puede considerar un avance, pero también debemos advertir que al señalar que las acciones de inconstitucionalidad se referirán exclusivamente a vicios en el procedimiento, deja fuera de la competencia de la Corte Constitucional de Colombia el contenido de las reformas constitucionales, la que no puede ampliarse por la vía de la interpretación que haga el propio tribunal. Desde este punto de vista la competencia de la Corte Constitucional está limitada a lo que expresamente señala la Constitución, en cambio en nuestro sistema no sucede así, pues al no definir nada la Constitución será la Suprema Corte de Justicia la que determine los alcances del órgano revisor, y la procedencia de los medios de control constitucional. Apuntamos el caso de la Constitución colombiana con el fin de dar a conocer otra

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la doctrina constitucional, los medios de control constitucional admiten diversas clasificaciones. El control abstracto es aquel que procede sin que se requiera instancia de parte, o mejor dicho la demostración de un agravio, basta con la legitimación de parte que procede de la misma Constitución. En cuanto a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, los medios de defensa se clasifican en generales o particulares. La bibliografía el respecto es abundante, pueden citarse entre otros: GOZAINI Osvaldo, *El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos*, U.N.A.M. México, 1995. FIX ZAMUDIO Héctor, *Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano*, Anuario Mexicano, Tomo III y IV, México, 1976 y 1977. CORZO SOSA Edgar, «Justicia Constitucional en México», en la obra *Justicia Constitucional Comparada*, UNAM, 1993; CAPPELETTI Mauro, *La Justicia Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1995.

<sup>4</sup> El artículo 241 de la Constitución Colombiana establece:  
Art. 241. «A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:  
»I. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación [...]».  
CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA, según el texto publicado en *Actualidad Constitucional de América Latina* —compilación—, Editorial ProLiber, México, 1997.

de las tendencias que para la solución de esta problemática han ido apareciendo en el Derecho Comparado.

En el campo de la doctrina existe un gran acervo de investigación y de trabajo científico. La doctrina mexicana de hecho no puede considerarse como pacífica, pues los debates surgidos a partir de 1982 se han prolongado, dando lugar a un sinnúmero de opiniones, todas ellas de gran valor jurídico, y, añadimos, con un persistente cariz político que las legitima, pues finalmente el tema de la Constitución y sus reformas es un debate de gran contenido político, por todo lo que de ella depende no sólo en el terreno jurídico sino en el del equilibrio de órganos de poder <sup>5</sup>.

Estamos, por tanto, frente a un tema inquietante y que se encuentra en etapa de definición por parte de nuestro más alto tribunal, pues aunque expresamente la resolución, como podremos señalarlo más adelante, se rehúsa a conocer el fondo y contenido de las reformas constitucionales, por el solo hecho de haber admitido la demanda de amparo y sus consecuentes recursos de revisión, se ha sentado de manera implícita un precedente sin igual: dentro de nuestro sistema jurídico es viable conocer de una reforma constitucional por vía de amparo. Como lo podremos definir más adelante, el punto de transición se ubica en si el juicio de amparo puede referirse sólo al procedimiento o bien ampliarse a cuestiones de fondo.

## **II. ANTECEDENTES DE LA RESOLUCIÓN**

Para hacer un análisis de la resolución de la Suprema Corte de Justicia que denegó el Amparo de la justicia Federal al quejoso, es necesario exponer sumariamente cuáles son los antecedentes procesales de esta resolución, con el fin de presentar el caso completo y favorecer

---

<sup>5</sup> Entre otros pueden citarse los estudios de SANCHEZ MEDAL Ramón, «Las Reformas Demolitorias a la Constitución», en la *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, n. 9; CASTRO Juventino V., «Las Inconstitucionalidades de la Constitución», en la *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, n. 11; VALENCIA CARMONA Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, Ed. Porrúa, México, 1997; ARTEAGA N. Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 1998.

una mejor comprensión de los elementos y razonamientos con que contó la Suprema Corte de Justicia para emitir su fallo definitivo e inatacable.

Hacemos una advertencia necesaria: en el curso de la relación de estos antecedentes procuraremos no hacer consideraciones, pues ése será precisamente el objeto de los posteriores subincisos. De hecho es inevitable que muchos cabos de la cuestión no vaya a ser posible atarlos sencillamente porque cada una de las resoluciones que se dieron en el *iter* de este proceso merecería un análisis por separado.

A) El veintinueve de agosto de 1996, Manuel Camacho Solís presentó, por su propio derecho, juicio de amparo contra las autoridades responsables y por los actos que a continuación se enumeran:

**a) Autoridades Responsables:** *En el escrito de demanda se señalaron como autoridades responsables al Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados de la Federación, la Comisión Permanente y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, todas las autoridades competentes para intervenir en el procedimiento de reforma constitucional atendiendo a lo establecido por el artículo 135 de la Constitución*<sup>6</sup>.

**b) Actos Reclamados:** *En el escrito de demanda se detalla pormenorizadamente cada uno de los actos de las autoridades responsables en el procedimiento de reforma constitucional del artículo 122, Base Segunda, segundo párrafo del apartado I, publicadas el 22 de agosto de 1997.*

**c) Garantías Violadas:** *La parte quejosa señaló como garantías violadas en su perjuicio las consignadas en los artículos 1º, 14º, 16º y 17º, en relación con los artículos 49, 71 y 135 de la Constitución, refiriendo como antecedentes de facto los siguientes —se hace un extracto—.*

---

<sup>6</sup> Damos por sentado y conocido el texto del artículo 135, lo mismo que los demás artículos constitucionales que se señalarán pues sobre ellos versará el análisis y no es conducente reproducirlos. Bástenos señalar, respecto a la Comisión Permanente, que su intervención en este proceso radica en que el artículo constitucional le faculta para hacer el cómputo de los votos recibidos por las legislaturas, en caso de que no esté reunido el Congreso de la Unión, y expedir el decreto por el que se declaran hechas las reformas.

**d) Hechos:** *La reforma constitucional llevada a cabo por las autoridades mencionadas no respetó el procedimiento establecido por la Constitución, ya que la iniciativa de reformas constitucionales se presentó y suscribió conjuntamente por miembros del Senado, Diputados y el Presidente de la República, lo que flagrantemente va en contra de lo establecido por la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento Interior del mismo organismo, en el que puntualmente se señala siempre que las iniciativas de los miembros de las Cámaras del Congreso presentarán iniciativas en sus propias Cámaras respetando así el sistema bicameral. Señala como hechos, también, el que dos órganos de poder conjuntamente intervinieron en un mismo acto, no estando prevista esta excepción en la Constitución vigente. Como un último hecho, de menor relevancia, pero que se incluye porque posteriormente fue tomado en cuenta y analizado por la Corte, está el hecho de que el Diario de los Debates señaló que la reforma constitucional había sido aprobada por 495 diputados, y ningún voto en contra, siendo, como lo afirmó el quejoso que sí hubieron cinco votos en contra.*

**e) Consideraciones Jurídicas:** *El planteamiento del quejoso parte de la violación a las garantías de seguridad jurídica y legalidad que le corresponden por ser habitante de esta República, y que se dieron de manera ilegal por no cumplirse con las formalidades que para el procedimiento de reforma constitucional establece el artículo 71 y 135. El razonamiento del quejoso se apoya en que el artículo 71 de la Constitución que señala cuáles son los órganos competentes para iniciar el proceso legislativo es aplicable al proceso de reforma a la Constitución, para lo cual se apoya en la costumbre jurídica y en la interpretación que la misma Corte ha hecho en otros precedentes.*

**f) Conceptos de Violación:** *El quejoso alegó como conceptos de violación el quebrantamiento de las garantías de legalidad y seguridad jurídica por la inobservancia del artículo 71, tal como se explicó en las consideraciones jurídicas. En la parte conducente de la demanda el quejoso acude a los textos legales que reglamentan el artículo 71 de la Constitución, y a la misma doctrina en la que el sentir es común respecto de que los senadores y diputados solamente pueden presentar válidamente iniciativas en su propia cámara.*

*Como segundo concepto de violación se señala el quebrantamiento a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en los artículos*

*1, 14, 16 y 17 de la Constitución, por la violación al artículo 72, ya que precisamente el proceso legislativo se establece bajo el principio del bicameralismo, para mantener un contrapeso y un equilibrio prudente. En el caso de la reforma al artículo 72 en cambio es evidente que existía un consenso previo, no solamente por la casi unanimidad en su aprobación, sino por el hecho de que en la iniciativa concurrieron miembros de las dos Cámaras.*

*El tercer concepto de violación se refiere precisamente a la vulneración que se provoca al principio de División de Órganos de Poder cuando el ejecutivo y el legislativo actúan en un mismo acto —la presentación de la iniciativa— sin que esté previsto a nivel constitucional, y en esa violación al artículo 49, se afectan también las garantías de legalidad y de seguridad jurídica ya referidas.*

- B)** La Juez cuarto de Distrito en materia Administrativa, a quien le tocó conocer del asunto, dictó inmediatamente auto en el que desechó la demanda de garantías por ser «*notoriamente improcedente*», aduciendo que en el caso planteado los actos que se impugnaban no estaban comprendidos en las hipótesis de procedencia del amparo, pues no encuadran en las fracciones I, II ni III del artículo 103, ya que el término que la Constitución utiliza es el de «*leyes o actos de autoridad que vulneren...*» y para que fuera procedente habría que admitir que tales vocablos comprendiesen a la Constitución, lo que es inadmisibles, y literalmente señala «*por lo cual resulta contra toda lógica que se pretenda utilizar este medio de defensa para reclamar y en el caso destruir la Constitución de la que forma parte la aludida reforma*».
- C)** Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, ante la propia Juez de Distrito, quien dispuso que se remitieran los autos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ejerciendo su facultad de atracción, y basándose en el hecho de que subsistía el problema de constitucionalidad, y entonces era competente para conocerlo con fundamento en el artículo 107 constitucional, se avocó al estudio del asunto. Se admitió la demanda y

por una mayoría de seis votos se resolvió revocar el auto con que se desechó por notoriamente improcedente el juicio de amparo, señalando que se devolvieran los autos a la juez de Distrito para que actuando con *plenitud de jurisdicción provea nuevamente sobre la admisión o no de la demanda*.

En el debate de la Suprema Corte de Justicia el punto medular de discusión consistió en determinar si procede el juicio de amparo por vicios en el procedimiento de reforma a la Carta Magna<sup>7</sup>. Aunque la mayoría sostuvo que efectivamente en la demanda el quejoso no impugnaba el contenido de la reforma, y al no haber una disposición expresa que prohíba el ejercicio de la acción de amparo en contra del proceso de reformas a la Ley Suprema, no se puede declarar como notoriamente improcedente. De todas formas, se conjuntó una minoría que emitió su voto particular, en el que finalmente se advertía el riesgo de trastocar la naturaleza del amparo al convertirlo en un medio de control de las reformas constitucionales<sup>8</sup>, señalando que «*aceptar la procedencia del amparo sería resquebrajar la unidad del sistema constitucional con grandes perjuicios para la sociedad y el orden jurídico*»<sup>9</sup>.

**D)** Admitida la demanda, el tres de marzo de 1997, se resolvió sobreseer el juicio, en sentencia dictada el 17 de octubre. En la sentencia mencionada la juez desechó las causales de improcedencia señaladas por las autoridades responsables, como fueron la falta de interés jurídico, el tratarse de Derechos políticos, y en cambio, apoyándose en el hecho de que las elecciones para Jefe de Gobierno habían sucedido ya ese mismo año, la sentencia de amparo no podría restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía

---

<sup>7</sup> Esto se encuentra afirmado, y sintéticamente expuesto, en el documento que expidió la Corte recopilando textos de las sesiones, tanto privadas como públicas, así como el voto de minoría. *Vid., Amparo contra el Procedimiento de Reformas a la Constitución*, Serie Debates, Pleno, México, 1997.

<sup>8</sup> El voto de minoría al que nos referimos fue suscrito por los Ministros Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Díaz Romero y el Presidente en turno, Aguinaco Alemán, *ibidem*. p. 143.

<sup>9</sup> *Idem*.

violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación y atendiendo a que ése es precisamente su efecto, la juez citó el artículo 73, fracción XVIII de la Ley de amparo, en el que se señala como causal de improcedencia la que derive de alguna otra disposición de la ley, y siendo que el amparo es un juicio restitutorio es evidente que esto ya no es posible se dé cómo efecto de la sentencia. Abundantemente se recogen tesis de la propia Suprema Corte en la que se señalan los efectos del amparo, y el sentido que debe darse al concepto de actos consumados de modo irreparable. El quejoso ya no podría participar en las elecciones de 1997.

E) Inconformes con la anterior resolución la parte quejosa y el Congreso de la Unión interpusieron recurso de revisión —en el caso del Congreso *revisión adhesiva*— por lo que los autos engrosados fueron remitidos a la Suprema Corte de Justicia. Admitido el recurso, el Presidente de la República también interpuso recurso de revisión adhesiva, y, por su parte el Ministerio Público formuló pedimento en el sentido de confirmar el sobreseimiento.

Por acuerdo de doce de junio de 1998, el Presidente de la Corte turnó el asunto a la ponencia del Ministro Juventino V. Castro y Castro para su resolución.

En el proyecto de sentencia presentando por el Ministro ponente se resolvía sobreseer el juicio, pero por una causal de improcedencia distinta. En el meollo de este proyecto se negaba que hubiera acción procesal, por lo que no era factible iniciar el procedimiento de amparo para proteger al quejoso. En sus consideraciones, el Ministro Castro hace una muy pertinente diferenciación entre *acción* y *pretensión*. No existen los elementos de la acción procesal porque lo que se alega no es una violación a lo señalado por el artículo 135, sino fuera de él, luego debe sobreseerse.

Cabe añadir, dentro de la relación de antecedentes, que en el debate del Tribunal Pleno, no obstante que se desechó el proyecto del Ministro Ponente, la votación fue en el sentido de que se necesitaba un proyecto que entrara al análisis de todas las causales de improcedencia aducidas, y a todos los conceptos de violación involucrados, puesto que aunque

hubiera una causal de improcedencia patente, el fondo debería imperar sobre la técnica. Esto se discutió porque en el más estricto apego a la ley de amparo, antes de entrar al análisis de una causal de improcedencia no expuesta por las partes, deben agotarse los alegatos sobre las sí expuestas, según lo señala la fracción primera del artículo 91. La cuestión se zanjó con la intervención de un Ministro que convincentemente arguyó: «*la técnica no es en sí misma un fin, sino un instrumento, y un instrumento para la administración de justicia; tanta técnica como sea necesaria para lograr este objetivo*»<sup>10</sup>.

Como dijimos se desechó el proyecto y en el mismo auto se determinó turnar el expediente al Ministro Azuela Güitrón, quien elaboró el proyecto de resolución que fue aprobado por unanimidad de once votos, y que es precisamente el objeto del presente estudio.

La resolución de la Suprema Corte de Justicia contiene dos puntos que a continuación se transcriben:

**PRIMERO.-** *Se revoca la sentencia recurrida.*

**SEGUNDO.-** *La justicia de la Unión no ampara ni protege a MANUEL CAMACHO Solís en contra de las autoridades y por los actos precisados en él, resultando primero de esta resolución.*

### **III. CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN**

Concluimos la relación de antecedentes transcribiendo los dos puntos resolutivos que fueron aprobados por unanimidad en el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Ahora pasaremos a explicar, de manera extractada, el contenido de la resolución, en la que omitiremos los antecedentes que son incluidos en la misma resolución, puesto que ése fue precisamente el contenido del anterior subinciso, y así nos ceñiremos a los argumentos que sirvieron de base para llegar a la resolución ya transcrita.

---

<sup>10</sup> Cfr. Ministro Mariano Azuela, *Versión Estenográfica de la Sesión Pública* celebrada el martes 17 de agosto de 1999.

La resolución, en su capítulo de CONSIDERANDOS consta de 13 puntos, en los que de manera explícita se refiere a cada uno de los argumentos y razonamientos jurídicos que se expusieron en el curso de las diferentes instancias, y posteriormente funda su resolución en una argumentación diferente.

Hacemos la misma advertencia que consideramos conveniente exponer en el anterior subinciso, en el sentido de que procuraremos señalar de manera objetiva lo razonado por la Corte, sin hacer comentarios o apreciaciones personales, las que reservaremos para la siguiente parte de este trabajo.

Los CONSIDERANDOS comienzan por señalar la competencia del pleno de la Corte para conocer del recurso de revisión:

*«de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el recurso en cuestión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se reclamó la inconstitucionalidad del proceso legislativo que reformó el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y subsiste la cuestión de inconstitucionalidad planteada».*

Posteriormente, el proyecto del Ministro ponente identifica, en el considerando SEGUNDO, el agravio hecho valer por el quejoso, al impugnar la resolución de sobreseimiento de la juez de Distrito. Dicho agravio se concreta en el decreto de sobreseimiento, cuyo principal razonamiento versaba en que el amparo no podría tener los efectos restitutorios que le son propios:

*«con fundamento en la imposibilidad de restituirlo en el goce de las garantías individuales violadas y bajo el argumento de que el proceso electoral de seis de julio del año en curso había concluido, y se había designado [así] al nuevo Jefe de Gobierno.-».*

El quejoso hizo notar que no procede la causal de improcedencia mencionada, debido a que lo que se está impugnando no es el contenido

de la reforma al artículo 122, que es en todo caso lo que lo dejaría sin posibilidad de participar en las elecciones para Jefe de Gobierno, sino el hecho de no haber respetado el procedimiento del artículo 135, para las reformas constitucionales.

*«el amparo fue interpuesto en contra de los vicios del proceso legislativo de toda la “reforma constitucional”, aun cuando con motivo de la acción del amparo pudiera producirse la consecuencia de que uno o varios de los preceptos reformados no le fueran aplicados al impetrante, entre ellos, obviamente, el 122, en la especie de la prohibición de contender en procesos electorales para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal».*

Y por lo tanto, en opinión del actor, la juez modifica la *litis*, al referirse a un punto que aunque es parte del interés jurídico, no resulta ser el punto litigioso.

*«Como se aprecia del razonamiento de la juez inferior, modificó la litis constitucional y la pretensión jurídico-procesal del suscrito impetrante, y hace incongruente e ilegal el sobreseimiento».*

El SEGUNDO considerando, en el que se cita el último texto del quejoso, en el que advierte con un dejo de sarcasmo que:

*«el suscrito accionante manifiesta, para no pasar por ingenuo, que no le pasa desapercibido que la audiencia constitucional en el juicio de amparo se difirió en diversas ocasiones por causas imputables a las autoridades que se señalaron como responsables, lo que motivó que la sentencia que hoy se recurre, se hubiera dictado en una franca denegación de justicia, con posterioridad al proceso electoral del seis de julio último, circunstancia que carece de trascendencia jurídica porque procesos electorales para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal, existen muchos a futuro».*

El proyecto de resolución del Ministro ponente continúa recogiendo las argumentaciones vertidas por las partes, y en el caso del recurso de revisión adhesiva, que presentó el Congreso de la Unión, por conducto de la Mesa Directiva, se señala que el juicio debe sobreseerse pero por una causal distinta a la aducida por la Juez en turno. En realidad la

falta de interés jurídico por parte del promovente es la verdadera causa de improcedencia que opera en el presente caso:

*«En efecto, es obvio que el procedimiento legislativo en sí mismo y por sí solo, perjudica la esfera jurídica del quejoso solamente en el caso de que se dirija a este cualesquiera de sus trámites, supuesto que nunca se actualiza, ya que a lo largo de la iniciativa, dictamen y debates, no se contiene acto de autoridad alguno que se dirija a él.- Por tanto, es claro que debe sobreseerse el juicio de garantías por falta de interés jurídico de parte del quejoso, tal y como establece el artículo 73, fracción V y 74, fracción III de la Ley de Amparo».*

Por su parte, haciendo uso del derecho de recurrir la sentencia de la Juez, mediante el recurso de revisión adhesiva, el Presidente de la República y algunas de las legislaturas locales, que fueron demandadas como autoridades responsables, rechazan la causal de improcedencia invocada por la Juez, y en cambio señalan la referente a que la iniciativa de ley no se traduce, por sí misma en un acto de autoridad, por lo que no puede impugnarse aisladamente la iniciativa sin referirse obligadamente al contenido de la disposición originada:

*«El presidente [sic] de la República y las Legislaturas de los Estados de Guanajuato; Hidalgo; México; Nuevo León; Puebla; Quintana Roo; San Luis Potosí; Sonora y Tamaulipas, aducen la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVII, en relación con el diverso II, ambos de la Ley de Amparo, toda vez que, según manifiestan, la iniciación de leyes es un derecho que cuando se ejerce, no se traduce en un acto de autoridad. – [...]».*

El Presidente de la República, añade la siguiente razón o causa de improcedencia, por la cual efectivamente debe ser ratificada la resolución de sobreseimiento. Se puede considerar una conclusión de la anterior, se refiere a la falta de interés jurídico y lo expresa en el siguiente texto:

*«Luego entonces, si no se acredita interés jurídico alguno para reclamar el proceso legislativo de referencia, ni tampoco se reclama el artículo 122 constitucional, que es el que pudiera afectar algún derecho, el juicio es improcedente».*

Después de hacer un breve resumen de los antecedentes del caso, la resolución votada se refiere a las razones por las que fue desechado el proyecto primero, deteniéndose primeramente en el punto de la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia para analizar, en el recurso de revisión, causales de improcedencia distintas a las aducidas por las partes y por el juez durante el proceso. Como se puede adelantar, su conclusión fue positiva, pues la sentencia desfavorable al quejoso se fundó en una causal de improcedencia extraña a las litigadas en el curso del procedimiento.

Para sostener esta posición la Corte refiere la tesis P. LXXVI/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, de diciembre de 1998, página 244, que para facilidad de su lectura se transcribe en el apéndice de este estudio <sup>11</sup>. En cuanto a las razones que se presentaron en este proyecto original, que como se dijo fue finalmente desechado por el pleno, no se encuentran conceptos de violación que se refieran en específico al artículo 135 constitucional, toda vez que como se expone en este proyecto, el constituyente permanente no es un órgano ilimitado y tiene como marco de su actuación, lo establecido por el constituyente originario, es decir el procedimiento marcado en el citado artículo 135 de la Constitución, que a la sazón no es el objeto de la impugnación, por lo que:

*«Por tanto, al no existir ningún concepto de violación en los términos precisados, esto es en el que se combata específicamente el procedimiento legislativo del artículo 135, es de concluirse que el presente juicio de garantías resulta improcedente y debe decretarse el sobreseimiento del juicio en apoyo con el artículo 73, fracción XVIII y 74, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con el 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».*

En este tenor, decía la resolución desechada y que en este punto se analiza, el actor debió proponer, «de manera exclusiva, conceptos de violación tendientes a demostrar la violación al procedimiento de reforma constitucional que consagra el artículo 135 de la Carta Magna». La

---

<sup>11</sup> Véase apéndice inciso Jurisprudencia, A).

resolución definitiva, ahora en comento, desecha esta argumentación, pues por principio de cuentas, cuando la improcedencia del amparo proviene de la ausencia de causas de violación entonces se fundamenta en el artículo 73 fracción XVIII de la propia Ley de Amparo, en relación con el artículo 116<sup>12</sup>. Sin embargo, fundándose en tesis jurisprudenciales, el pleno de la Corte considera que la ausencia de conceptos de violación no debe confundirse con la falta de claridad en las «causas de pedir», pues basta con que existan estas últimas para que surtan existencia las anteriores. Ahora bien *«el quejoso adujo que en la especie se actualizaban violaciones a diversos dispositivos de la parte dogmática y orgánica de la Constitución, por inobservancia de preceptos secundarios durante la presentación de la iniciativa de reforma constitucional así como en el trámite que siguió la misma, situación que evidencia que dicha parte expuso las razones por las cuales considera que el referido procedimiento de reforma a la Carta Magna es inconstitucional, con lo que satisfizo la exigencia de expresar la causa de pedir...»*.

Por otro lado el proyecto que fue desechado, no advierte otra cuestión, que resulta especialmente interesante mencionar: la relación entre el artículo 71 y el artículo 135 constitucional. Desde antaño existe la disputa sobre si la iniciativa de reforma constitucional debe regirse por lo establecido en el artículo 71, y aunque no ha habido ninguna resolución ni doctrina dispar, el proyecto parece olvidarlo, haciendo una separación indebida entre ambos numerales, así se señala en la resolución definitiva: siendo que *«la potestad de iniciativa de reforma constitucional se rige por la regla general que en materia legislativa prevén los artículos 71 y 72 de la Constitución; por tanto, si el quejoso aduce violaciones en la presentación de la iniciativa del procedimiento de reforma a la Carta Magna, resulta claro que de resultar fundadas sus alegaciones, los vicios correspondientes incidirán en la aprobación del texto de la iniciativa, cuyos requisitos, en cuanto a la mayoría de votos de los miembros del Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales, así como el cómputo de ellos por el primero o la Comisión Permanente, regula el multicitado numeral 135»*.

---

<sup>12</sup> Para facilidad de los lectores, ambas disposiciones se recogen en el apéndice. Véase: Leyes, A) y B).

En el OCTAVO considerando, la resolución de la Corte se detiene a analizar el agravio señalado por el quejoso, en el que impugna la resolución de la juez *a quo*, quien indebidamente circunscribió el impedimento para contender en procesos electorales para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que culminó el seis de julio de 1997, y que por lo tanto resultaba jurídicamente imposible restituirlo en el goce de las garantías individuales que estima violadas. El razonamiento del quejoso, que se recoge en la resolución, es sencillo: *«porque es evidente que mientras permanezca en vigor la reforma constitucional cuyo procedimiento impugna, en especial su artículo 122, persistirá la imposibilidad de contender en futuros procesos de elección para el referido cargo, siendo que el motivo de la acción de amparo no fue sólo para una elección específica, sino para todas las subsecuentes que se produzcan»*.

La causal de improcedencia que se argumentó por la Juez de Distrito se basaba en el Artículo 80 de la Ley de Amparo, y en la imposibilidad legal de lograr los efectos restitutorios propios de la sentencia. Obviamente la Juez se enmarcó en el entendido de que la participación del quejoso en la elección del seis de julio de 1997, había sido la causa eficiente para la promoción del juicio de amparo, y lo dedujo así por la propia manifestación del quejoso en su primer escrito de demanda.

En el análisis del Pleno de la Corte, se hace referencia a los distintos párrafos en los que el quejoso se refirió al agravio en comento, concluyendo que en realidad,

*«el quejoso se refirió, en una ocasión, a la imposibilidad de contender a las elecciones para acceder al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que tuvieron verificativo en mil novecientos noventa y siete; aludió, en diversa oportunidad, a la imposibilidad de presentarse como candidato, sin especificar si se refería a la elección citada o a otras futuras y; finalmente, en sendas expresiones, se limitó a solicitar el otorgamiento del amparo para el efecto de que no le fuera aplicada la reforma constitucional que impugna»*,

y por lo tanto declara fundados los agravios propuestos por el quejoso recurrente, en el sentido de que el análisis efectuado por la *a quo* fue parcial y no integral, dado que la conclusión de improcedencia se sustentó en sólo una y no en la totalidad de los argumentos señalados en la demanda.

Los siguientes considerandos se refieren a las argumentaciones jurídicas vertidas por las partes en las revisiones adhesivas, para sostener dos diferentes causales de improcedencia: en primer término, la falta de interés jurídico del demandante para promover el amparo; como segunda causal de improcedencia, se encuentra la naturaleza política de los derechos cuya protección se pretende; y en tercer lugar, el hecho de que en realidad no se están impugnando actos de autoridad, cuando se trata solamente de la iniciativa de ley cuya trascendencia jurídica no afecta la esfera de los particulares.

En cuanto a lo primero, es decir la falta de interés jurídico por parte del demandante, el pleno de la Corte consideró que sí existía interés jurídico, conforme a lo establecido por la Ley aplicable al caso.

*«[...] el interés jurídico del quejoso para promover el presente juicio de amparo deriva de la imposibilidad que le produce el resultado del proceso de reforma constitucional, específicamente la modificación al artículo 122, por cuanto a que en sus requisitos impide su postulación como candidato para acceder al cargo de Jefe del Gobierno del Distrito Federal, por haber desempeñado previamente el puesto de Jefe del Departamento de la entidad».*

En opinión de la Corte, el interés jurídico existe y quedó ampliamente demostrado, por lo que no procedería sobreseer el juicio, basados en esta causal. En un párrafo de suma trascendencia, el Pleno del Tribunal añade que este interés jurídico no deja de existir, no obstante que la reforma se hubiere incorporado al texto de la Constitución, puesto que lo que se impugna no es el contenido sino el modo —procedimiento— como ese contenido llegó a formar parte de la misma Constitución:

*«La conclusión que se anuncia deriva del hecho consistente en que este Tribunal Pleno consideró que no es óbice para la impugnación del pro-*

*ceso de reforma constitucional la circunstancia de que ésta se hubiese incorporado al texto de la Carta Magna, situación que conduce a determinar que si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, el interés jurídico para promover el juicio debe derivar directamente de los efectos que produce en la esfera jurídica del gobernado la vigencia del nuevo precepto, para estar entonces en aptitud de impugnar las violaciones existentes en el proceso que le dio origen, conforme a los razonamientos que a continuación se exponen».*

Como bien se puede apreciar en el sentido de este considerando NOVENO, la interpretación que sobre el concepto de interés jurídico da la Corte, es de un tenor mucho más objetivo y diferenciado, se podría decir que el interés jurídico se identifica con la lesión a la esfera de derechos del gobernado, consistente, en el caso que nos ocupa el impedimento que al quejoso le provoca el resultado del proceso de reformas constitucionales.

Respecto al segundo concepto de violación, incluido en el considerando DÉCIMO de la resolución en comento, es decir que se trata de derechos de naturaleza política, y que por lo tanto no son susceptibles de protegerse mediante la vía del amparo, hay que señalar previamente que la Juez *a quo* desechó, en su primera y segunda resolución esta causal de improcedencia por un doble razonamiento. Primeramente, porque la impugnación versaba sobre el procedimiento de reforma constitucional, lo que no es, a todas luces, un derecho de carácter político, y en segundo lugar, porque aunque existan derechos políticos involucrados, existen *garantías individuales asociadas con Derechos políticos*<sup>13</sup>.

La Suprema Corte de Justicia consideró que la Juez equivocó su interpretación respecto a la naturaleza política de estos derechos, pues basándose en el concepto que se ha dado al término electoral<sup>14</sup>, éste es

---

<sup>13</sup> En el apéndice se transcriben las jurisprudencias invocadas por la Juez de Distrito, las que aparecen publicadas en la compilación de 1995, Tomo VI, páginas 149 y 148. Véase Jurisprudencia, B) y C).

<sup>14</sup> Cfr. Art. 73 fracción VII de la Ley de Amparo.

mucho más amplio que lo que es el ejercicio mismo del sufragio, sino que se incluyen los actos preparatorios, el registro, la postulación, la jornada electoral, etcétera. Por este motivo concluye que *«no puede negarse el carácter político de los derechos que pretende defender el demandante»*.

No obstante el carácter político de los derechos en litigio, la Suprema Corte de Justicia consideró que se estaba frente a la excepción a la causal de improcedencia que prevé el artículo 73, fracción VII, establecida jurisprudencialmente por la misma Corte, pues sí se da una asociación con derechos públicos subjetivos que no son de naturaleza política.

*«puesto que si bien la pretensión del quejoso es la defensa de los derechos políticos que estima conculcados, al lado de ellos subsiste también el problema de violación de derechos públicos subjetivos previstos en la Constitución»*.

En el considerando DÉCIMO PRIMERO la resolución atiende al tercer agravio propuesto en la revisión adhesiva por el Presidente de la República, alegando que la iniciativa de ley, y en este caso de reforma constitucional, no trasciende de modo alguno a la esfera jurídica del gobernado, pues lo único que pudiera causarle un perjuicio sería el contenido mismo del precepto, no así su proceso de creación, y por lo tanto la iniciativa no se identifica como un acto de autoridad en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo.

La Corte declara infundados los anteriores razonamientos apoyándose en que el artículo 11 de la Ley de Amparo, que es el que define el concepto de autoridad, es meramente enunciativo y no limitativo, para lo cual cita en apoyo diversas tesis referentes al concepto de autoridad en amparos contra la expedición de leyes <sup>15</sup>, y en materia de refrendo <sup>16</sup>. Como declaración conclusiva, la Corte estimó:

---

<sup>15</sup> Véase Apéndice. Jurisprudencia D).

<sup>16</sup> *Ibidem.* E).

*«Asimismo, con base en las jurisprudencias citadas al inicio de este considerando, es de concluirse que el hecho de que la iniciativa forme parte del proceso legislativo de la reforma es razón suficiente para atribuir el carácter de responsable a la autoridad o autoridades que participaron en ella, motivo por el cual no resulta exigible a la Juez de Distrito que abundara en mayores razones para arribar a la conclusión anterior, como se pretende en los agravios, los cuales deben por ende declararse infundados».*

Una vez analizados todos los argumentos y consideraciones jurídicas vertidas por las partes, en cuanto a la procedencia del amparo, la Corte determinó que **«no encontrando fundadas ninguna de las causales, y al no advertirse tampoco de oficio causal diversa de improcedencia del juicio de garantías, se impone el análisis de los conceptos de violación propuestos por el quejoso»**. Este párrafo lo resaltamos porque nos parece de la mayor importancia, en él se admite, por nuestro más alto Tribunal, el juicio de amparo, regulado en nuestras Constituciones desde 1857, como un medio idóneo y *ad hoc* para conocer de las reformas constitucionales. Aunque volveremos sobre el punto no queremos dejar de señalar que se trata efectivamente del punto medular.

Para concluir el capítulo de CONSIDERANDOS la resolución en comento se refiere a los conceptos de violación argumentados y expuestos por el quejoso, los cuales son analizados de manera conjunta.

Como ya lo habíamos señalado, el quejoso estima que se violó el procedimiento establecido en por el artículo 71 y 72 de la Constitución, aplicable al caso de reformas constitucionales, al haberse presentado una iniciativa por parte de senadores en la Cámara de Diputados. Esto vicia de nulidad, en su parecer, todo el proceso legislativo porque viola el principio que sustenta la existencia del sistema bicameral del Congreso de la Unión, que requiere de la actuación separada, sucesiva e independiente de cada una de ellas.

Aunado a lo anterior, no se justifica la presentación de la iniciativa por los senadores y diputados, al lado del Presidente de la República, convirtiéndolo en un *«acto protocolario»* al margen de los principios

que rigen el proceso de creación de la norma y violatorio del principio de división de órganos de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución.

Partiendo de la base de que, como ya se había reconocido, lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución es aplicable al proceso de reformas constitucionales, la Corte se detiene en definir cada uno de los pasos del proceso legislativo: *iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación o publicación, e inicio de vigencia.*

Posteriormente se analizan las disposiciones reglamentarias, tanto de la Ley Orgánica del Congreso, como del Reglamento Interior, advirtiendo que no existe «*positivamente, diferencia alguna en el trámite entre las iniciativas presentadas por los miembros de las Cámaras del órgano legislativo federal respecto de las propuestas por el Presidente de la República o las Legislaturas de los Estados*».

La siguiente conclusión que se deriva del mismo análisis de las disposiciones parlamentarias, y que servirá de base para la resolución final, es que una vez presentada la iniciativa, ésta «*no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la Comisión respectiva, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de la Cámara de Origen donde se delibere sobre la iniciativa*». El contenido del dictamen puede ser en el sentido positivo, negativo, o puede ser de desechamiento de la iniciativa, o inclusive de modificación total al proyecto <sup>17</sup>.

Continuando con sus consideraciones, la resolución juzga que el ejercicio conjunto de la facultad de iniciativa de leyes o decretos no constituye una trasgresión al principio de división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución Federal, pues el hecho de que el Ejecutivo tenga facultad de iniciativa no significa, de modo alguno,

---

<sup>17</sup> En el Apéndice se transcribe la tesis que como apoyo refiere la resolución en comento, véase Apéndice. Jurisprudencia F).

intromisión en el ámbito de las atribuciones legislativas del mismo Congreso.

En base a los razonamientos anteriores, la Corte concluye y responde lo siguiente a los conceptos de violación:

i) *«Aun cuando los Diputados y Senadores pudiesen llegar a carecer del derecho de iniciar leyes y decretos en cámara diversa a la que pertenecen, como lo aduce el quejoso, tal argumento resultaría de cualquier modo inoperante para concederle el amparo, pues ello no significaría que la iniciativa del proceso de reforma constitucional impugnado hubiese sido presentada por un órgano que careciera de legitimación para hacerlo, porque como de la propia iniciativa se advierte (fojas 1 a 41 del primer cuaderno de pruebas), al haberse presentado ante la Cámara de Diputados y ser firmada no sólo por los Senadores Gabriel Jiménez Remus, Fernando Ortiz Arana, Héctor Sánchez López e Irma Serrano Castro Domínguez, a que hace alusión el quejoso, sino también por el Presidente de la República y los Diputados Ricardo García Cervantes, Humberto Roque Villanueva, Jesús Ortega Martínez y Alfonso P. Ríos Vázquez (fojas 40 y 41 del citado cuaderno), esta última circunstancia colma las hipótesis de competencia para la iniciación de leyes y decretos que consagran las fracciones I y II del numeral 71 de la Carta Magna, por lo que no puede existir violación procedimental en ese sentido».*

ii) *En referencia directa a los argumentos de inconstitucionalidad a examen, debe decirse, con base en las premisas que han sido establecidas, que el hecho de que la iniciativa se hubiese firmado conjuntamente por las autoridades precisadas en el párrafo precedente, en forma alguna puede implicar que se haya coartado la libertad en la deliberación y crítica legislativa de la iniciativa, puesto que la misma constituye sólo una proposición que no resulta jurídicamente vinculante a la voluntad de los miembros de la legislatura, para que votaran en el sentido de discutirla y aprobarla de manera favorable.*

En la parte última se avoca a referir cómo se llevó a cabo el proceso legislativo, demostrando que no se impidió el debate legislativo, y que se respetó la autonomía del órgano y las prácticas propias de la legislación reglamentaria. La conclusión fue: *«al haberse constatado que*

*se cumplieron las formalidades requeridas en el proceso de reforma constitucional que se controvierte, es de concluirse que no existió violación alguna a los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la propia Carta Magna, motivo por el cual deben declararse infundados los conceptos de violación relacionados con la presentación de la iniciativa del aludido proceso de reforma».*

El Considerando DÉCIMO TERCERO se refiere al punto de si en realidad existieron cinco votos en contra en la Cámara de Diputados, tal como lo afirma el quejoso, lo que sin embargo no consta así en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. No habiendo aportado prueba alguna el quejoso para demostrar su aserto, y a mayor abundamiento, se añade en la resolución, con una lógica evidente que *«aun de considerarse cierto el hecho de que existió la discrepancia de votos que aduce el quejoso, tal situación no conduciría a otorgarle el amparo en contra del proceso de reformas que impugna, toda vez que esa irregularidad resultaría insuficiente para evidenciar la falta de apego a las formalidades requeridas por el artículo 135 constitucional, en virtud de que la existencia de los cinco votos en contra del proyecto no provocaría que la votación aprobatoria del mismo fuese menor a las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, requisito previsto para la validez de la reforma constitucional».*

Por todo lo cual, al final del análisis y de los considerandos expuestos de manera muy resumida, la Corte resolvió revocar la sentencia recurrida que decretó el sobreseimiento en el juicio y, ante la ineficacia de los conceptos de violación, determinó negar el amparo al quejoso respecto de los actos reclamados relacionados con el proceso de reforma del artículo 122 constitucional, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

La resolución prosigue con los dos puntos resolutivos que se transcribieron al final del anterior inciso.

Cabe aclarar que a la resolución de la Corte, aprobada por unanimidad de votos, recayeron un voto aclaratorio del Ministro Juventino V. Castro y un Voto Aclaratorio que formularon los Mi-

nistros Guillermo Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios y Juan Díaz Romero.

#### **IV. COMENTARIOS**

A continuación expondremos algunos comentarios en torno a los conceptos vertidos tanto en la resolución analizada, como en los votos aclaratorios que se le adjuntaron. No se trata de un estudio de investigación sobre cada uno de los puntos, que de por sí podría ameritar un estudio monográfico, sino el sencillo afán de adelantar algunas de las consecuencias que la interpretación sentada por la Corte, en este asunto trascendental, traerá en el mediano y en el mediano plazo. Para esto seguiremos un esquema sencillo, en el que comenzaremos por señalar cuáles son los aspectos más importantes de la resolución, y una vez identificados haremos el análisis de ellos, uno por uno, procurando llegar finalmente a lo que es el objeto esencial de esta resolución, es decir el tema de la defensa constitucional contra actos que tienen en sí mismos naturaleza constitucional.

Este objetivo final nos determina a preferir las cuestiones que más se relacionan con el fondo de la controversia constitucional, la procedencia del amparo contra reformas constitucionales, por encima de las cuestiones técnicas del proceso de amparo que se ven forzosamente involucradas, pero que serían tema de otro estudio pormenorizado. Esto sin menoscabo de advertir la gran riqueza, en cuanto al procedimiento de amparo, que encierra esta resolución, pues son los conceptos fundamentales (autoridad, interés jurídico, procedencia o improcedencia, etcétera) los que se ponen en juego y sobre los que se hace una aguda interpretación.

##### **1. Aspectos Medulares de la Resolución**

Con un objetivo fundamentalmente metodológico esquematizaremos el contenido de la resolución, prefiriendo los aspectos que mayor trascendencia constitucional tengan, a saber:

a) El objeto más importante, en nuestro parecer, dentro de la resolución es el que se refiere a la naturaleza del amparo como un medio para defensa de los particulares en contra de actos de autoridad que vulneren las garantías de los mismos. En este renglón se involucran varios conceptos de sumo interés:

- El objeto mismo del amparo.
- El concepto de autoridad dentro del amparo.
- El contenido del concepto garantías individuales, que pretende ampliarse a todo el contenido constitucional.

b) El segundo punto que quisiéramos resaltar es el que se alega dentro de los conceptos de violación, y que se refiere al procedimiento legislativo, y su validez formal respecto de la expedición de normas, en este caso, constitucionales.

c) Finalmente, corresponde analizar la procedencia del juicio de amparo en contra de reformas a la Constitución, distinguiendo la impugnación al procedimiento establecido por el artículo 135, y la posible impugnación, aunque no sea materia del caso, al contenido mismo de la Constitución.

## **2. Procedencia del Amparo Conforme al Artículo 73 de la Ley Reglamentaria del Artículo 103 y 107**

Parte importante de la discusión en el caso que nos atañe, versó sobre las distintas causas de improcedencia, y su posible aplicación en el amparo en cuestión. Como se puede leer en los antecedentes y en el resumen que se hace del contenido mismo de la resolución, se expusieron las siguientes:

- a) falta de interés jurídico del quejoso;
- b) naturaleza política de los derechos que se alegan violados;
- c) no tratarse de actos de autoridad, por ser una iniciativa de ley que sólo tiene efectos entre los órganos de autoridad;

- d) imposibilidad de restituir al quejoso en el goce de sus derechos, por haberse sucedido las elecciones a Jefe de Gobierno;
- e) falta de acción procesal.

La resolución de la Corte, finalmente, no encontró fundamento para ninguna de las causales, por lo que siendo de aplicación estricta, si no hay una causal de improcedencia entonces el juicio es procedente. Este argumento a *contrario sensu*, o llamado por exclusión, no mira más que a la técnica propia del amparo, aplicando con todo rigor el contenido del artículo 73, pero sin atender a la naturaleza misma del amparo, y a sus efectos, en caso no de que procediera, es decir se analiza la procedencia en sí, haciendo a un lado la consecuencia de lo que sucedería si finalmente se concediera el amparo, pues eso llevaría a la inaplicación de una norma constitucional. De manera inteligente, el demandante presentó una impugnación en contra del procedimiento y no en contra del contenido de la reforma, pues esto, aunque no se declaró expresamente, no hubiera tenido cabida en la interpretación de la Corte. Algunas de las opiniones expresadas así nos lo hacen ver:

*«El Congreso de la Unión expresa, en su tercer agravio, que la Juez de Distrito realizó una incorrecta interpretación del precepto legal citado, así como de la parte considerativa del amparo en revisión 2996/96, dado que el quejoso no impugnó el procedimiento legislativo del artículo 122 constitucional, sino de toda la reforma en general, y porque la resolución emitida por este Tribunal Pleno sólo reconoció la admisibilidad de la demanda de garantías contra el referido proceso de reforma».*

*«[...] En el caso, la parte quejosa, en su demanda de garantías, señala como actos reclamados los realizados por el jefe del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados, durante el proceso legislativo que dio lugar a una reforma a la Ley Fundamental. Al respecto, el Juez de Distrito sigue el criterio de que una vez aprobada la reforma o adición a la Constitución, por el llamado “poder reformador”, conformado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, de acuerdo con el artículo 135 de la Carta Magna, aquélla pasa a formar parte integral del texto mismo de la Ley Fundamental, que es la Norma Suprema de toda la Unión, en términos del artículo 133; que,*

*como tal, no puede vulnerar o restringir las garantías individuales que ella misma establece y, por ello, no puede impugnarse a través del juicio de garantías, ya que esto implicaría, por un lado, plantear la violación de la Constitución en sí misma y, por otro, rectificar o destruir dicha reforma.- Tal argumento sucumbe en lógica formal, 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 advierte cuáles puedan ser las razones para que los Jueces Federales estén impedidos para realizar ese tipo de declaratorias, máxime si se considera que el término “autoridad” rige aun para los actos reformativos de los preceptos de la Carta Magna, por emanar de un órgano constituido.- En efecto, aunque el órgano reformador constituido en el artículo 135 es de naturaleza compleja, pues lo componen el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, lo cierto es que su actuar está sujeto al procedimiento que le determina la propia Constitución; de ahí que, si quienes intervienen en el proceso de formación de la reforma constitucional se apartan de ese procedimiento o lo contravienen, ciertamente podrían viciar el resultado final. Esto último es lo que se denomina principio de legalidad, que consiste en que los actos de toda clase de autoridad, sin importar rango ni jerarquía, entre ellos los que realizan las autoridades que, interactuando, ejercen atribución revisora, deben concordar con los límites que les son impuestos por la ley, pues no se concibe que puedan actuar al margen de la propia Constitución Federal, de manera que si su actuar no se ajusta a la forma preestablecida o a la esencia o al espíritu de los ordenamientos jurídicos, su conducta puede ser impugnada, justamente, por haber violado ese principio de legalidad».*

*»Asimismo, se estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la trasgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva».*

*«Los razonamientos anteriores llevan a concluir a este Tribunal Pleno que el interés jurídico del quejoso para promover el presente juicio de amparo deriva de la imposibilidad que le produce el resultado del proceso de reforma constitucional, específicamente la modificación al artículo 122, por cuanto a que en sus requisitos impide su postulación como candidato para acceder al cargo de Jefe del Gobierno del Distrito Federal, por haber desempeñado previamente el puesto de Jefe del Departamento de la entidad, premisas establecidas por la Juez de Distrito en la sentencia recurrida que no son controvertidas en su alcance por las autoridades recurrentes sino, por el contrario, las reconocen, al aseverar que es el contenido del dispositivo constitucional reformado y no el procedimiento que le dio origen el que le produce afectación al demandante».*

Al impugnar sólo el procedimiento se facilitó presentar la argumentación a favor de la procedencia, puesto que el procedimiento no forma parte del texto constitucional, sino que es algo preparatorio a la reforma, y por lo tanto puede impugnarse, al menos teóricamente, sin tocar el texto constitucional.

Por otro lado nos parece que la argumentación que hace la Corte respecto a la inaplicabilidad de las causales de improcedencia resulta contundente si nos apegamos al estricto rigor técnico con que debe procederse en caso de amparo. Sin embargo, en nuestro entender en este punto aparece un aspecto controvertido, y es el referente a que siendo que la impugnación se refería al procedimiento, y en las consideraciones de las partes y de la autoridad se hace constantemente el distingo entre procedimiento y contenido, al momento de analizar las causales se tiene que tomar en consideración los efectos de la reforma constitucional, no sólo el procedimiento sino el contenido mismo, por lo que la distinción que aparecía tan clara deja de serlo.

Atendiendo a la técnica estricta del amparo, no siendo estrictamente aplicables ninguna de las causales de improcedencia, lo conducente es admitir el amparo y analizar el fondo del mismo, así lo razona la Corte:

*«Por todo lo dicho en los considerandos donde se examinaron y desestimaron los argumentos de improcedencia propuestos por las autoridades*

*que interpusieron revisión adhesiva, lo que procede es declarar infundado el sexto agravio del Congreso de la Unión que se expone únicamente como conclusión propositiva de sobreseimiento basada en la pretendida eficacia de los anteriores. En consecuencia, al no advertirse de oficio causal diversa de improcedencia del juicio de garantías, se impone el análisis de los conceptos de violación propuestos por el quejoso».*

Sin embargo, nos atrevemos a apuntar el siguiente razonamiento para cerrar este punto: nos parece que la procedencia del amparo debe juzgarse con base no solamente a la aplicación o inaplicación de las causales específicas, sino a la idoneidad o a la adecuación del amparo y sus efectos, con respecto a una reforma constitucional.

### **3. Conceptos de Autoridad y de Garantías Individuales**

Tal como se mencionó en los antecedentes las partes alegaron, dentro de los razonamientos para la improcedencia, el que la iniciativa de ley no era un acto de autoridad. Esto dio pie para que se debatiera sobre un aspecto novedoso dentro del amparo: el carácter de autoridad que tiene el órgano revisor.

Como se puede deducir del contenido de la resolución la Corte nunca consideró al órgano revisor como un órgano independiente de los órganos que lo conforman, sino que les dio el tratamiento de autoridades constituidas, por lo que implícitamente está reconociendo que no existe tal constituyente permanente<sup>18</sup>, y que en realidad lo que prevé el artículo 135 no es la existencia de un órgano sino de un procedimiento especial —rígido— en el que intervienen diversos órganos constituidos.

*«[...] es de concluirse que el hecho de que la iniciativa forme parte del proceso legislativo de la reforma es razón suficiente para atribuir el carácter de responsable a la autoridad o autoridades que participaron en ella, motivo por el cual no resulta exigible a la Juez de Distrito que abundara en mayores razones para arribar a la conclusión anterior, como se pretende en los agravios, los cuales deben por ende declararse infundados».*

---

<sup>18</sup> Cfr. TENA RAMIREZ Felipe, *Derecho Constitucional*, Capítulo III; Editorial Porrúa, México, 1996.

Otro de los puntos que nos parece conveniente destacar es el referente al concepto de garantías individuales, debido a que en los alegatos de la partes se menciona que no procede el amparo debido a que lo establecido por el artículo 135 no corresponde al capítulo de garantías individuales, que sólo es el referente al artículo 1 al 29 de la Constitución.

Los razonamientos del quejoso se apoyan en que se violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica (artículos 1, 13, 14 y 17) por no haber respetado el procedimiento establecido en el artículo 71 que se debe leer en relación con el 135 de la Constitución. De esta forma la procedencia del amparo es por la violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, y no por la violación al artículo 135 de la Constitución que no es una garantía individual. Lo interesante de esta opinión es definir exactamente por qué al no respetar el procedimiento de reforma a la Constitución se violan las garantías individuales, y si en realidad esas garantías obligan y limitan a las autoridades en caso de reformas a la Constitución.

Nuestra opinión es sencilla. Por una parte nos parece que el concepto de garantía individual no queda definida por su ubicación en la Constitución, de manera que pueda localizarse una garantía individual fuera de los primeros 29 artículos de la Constitución. Es su naturaleza y contenido lo que le da el carácter de garantía individual.

Como segundo punto consideramos que la garantía de legalidad y de seguridad jurídica, en un Estado de Derecho, obliga a todas las autoridades incluyendo las que aplican directamente la Constitución, e inclusive las que reforman la misma Constitución, y dentro de éstas se encuentran la de la irretroactividad de la ley, la de legalidad, la de competencia, etcétera.

Finalmente nos parece, por lo anterior, que, en el caso planteado, sí es posible hablar de violación a las garantías individuales, y lo que habría que determinar es en cuál de las fracciones del artículo 103 encuadraría, lo que nos conecta con el siguiente tema de la diferencia entre ley y Constitución.

#### 4. Diferencia entre Ley y Constitución

Procedemos a referir algunos textos de la resolución en los que se afirma la diferencia entre ley y Constitución, el primero de ellos se refiere al auto que dictó la Juez de Distrito en el que desechó la demanda por notoriamente improcedente; el segundo, relativo al voto aclaratorio formulado por los Ministros Guillermo Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios y Juan Díaz Romero, en el amparo en comento:

*«Cabe precisar que la “Constitución” y la “ley” son “conceptos que no deben confundirse pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los Poderes Públicos y sus relaciones de orden social; la ley es el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución”. Asimismo, Constitución y ley, ya sea ésta federal y local se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. Por lo que respecta a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contravención con aquélla 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 también llamado constituyente permanente, en tanto que la ley, proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido la Constitución señala originalmente los aspectos mencionados, en tanto, que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos».*

*«En conclusión, el concepto leyes a que aluden los artículos 103 constitucional y 1° de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I no se comprende el de la Ley Suprema o sea la Constitución, atendiendo a lo ya manifestado».*

*«[...] las voces “leyes” empleadas en los artículos 103 y 107 constitucionales, y “Constitución” utilizada, entre otros preceptos, en el artículo 135 de la propia Ley Suprema, designan categorías jurídicas distintas que, por su propia naturaleza, no pueden identificarse ni asimilarse entre sí; y precisamente, porque las “leyes” a que se refieren los invocados artículos 103 y 107 no corresponden a aquéllas que emanan del proceso de reformas constitucionales, ni los “actos de autoridad” son los que rea-*

*lizan quienes efectúan dichas reformas, es que se considera improcedente la acción de amparo intentada».*

En realidad aunque esta diferencia quedó apuntada y sostenida en la resolución, puede decirse que finalmente no hubo un pronunciamiento definitivo sobre ella, debido a que como se resolvió favorablemente el tema de la procedencia, por no existir causales de improcedencia aplicables, la Corte no tuvo necesidad de definir su criterio respecto a la diferencia entre ley y Constitución.

Hemos de advertir que, sin embargo, la diferencia señalada se ubica en el contexto del amparo, y en principio debe entenderse solamente para estos efectos, sin trascender más allá del procedimiento del amparo. Sin embargo, aunque esto es cierto, puede añadirse una salvedad pues hay otros elementos dentro de la resolución, que nos llevan a conclusiones diferentes, por ejemplo en cuanto al procedimiento legislativo no se establecen diferencias entre ley y Constitución. Para las partes y para la autoridad, resulta claro que es aplicable el artículo 71 y 72 de la Constitución al procedimiento de reforma constitucional.

La consecuencia final de establecer la diferencia entre ley y Constitución es multiforme porque implica diversas derivaciones tanto conceptuales como de interpretación: en primer lugar resulta que si la Constitución no es solamente una ley con una especial protección en cuanto a su reforma, sino una serie de disposiciones de especial jerarquía, entonces debe profundizarse en lo que consiste la categoría constitucional de las normas constitucionales. De aquí se derivaría evidentemente la posibilidad de establecer la inconstitucionalidad de algunas disposiciones constitucionales <sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Algunos autores señalan con precisión que una cosa es la Constitución y otra la constitucionalidad. «La constitucionalidad es pues en una palabra, la ideología a partir de la cual se construye la Constitución, se permite la aplicación significada o constante de las normas constitucionales y se determina, en buena medida, alguna de las dos maneras básicas de representación constitucional». GUASTINI Riccardo, en su artículo, «Sobre el Concepto de Constitución», publicado en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 1, julio-diciembre de 1999, trad. de Miguel Carbonell, IJ, UNAM, pp. 161 y ss.

Una segunda consecuencia es la relativa a los límites de la actividad del Constituyente Permanente, como le llaman algunos doctrinarios, puesto que las limitantes a este órgano pueden proceder de dos aspectos: del procedimiento, es decir de la forma en que debe llevarse a cabo la reforma, en los términos del artículo 135; o bien de un cierto deber ser constitucional, que es precisamente lo que se denomina «*la constitucionalidad*», y que no tiene un reconocimiento expreso dentro del texto constitucional.

Como se puede advertir, aún no existe un criterio claro respecto a este punto, y en todo caso la opinión más generalizada se aproxima a defender la ilimitada facultad de reformar la Constitución. Esto implicaría, por fuerza, la conclusión de que no existiría modo de llevar a cabo un control constitucional, exceptuando el límite establecido por el procedimiento.

## V. CONCLUSIONES

### **¿Procedencia del Amparo contra Reformas Constitucionales?**

Tal como lo dijimos en el inicio de este análisis, el presente caso tiene una relevancia especial no sólo para efectos del amparo, sino para la elaboración misma de los principales conceptos constitucionales.

La resolución fue votada por unanimidad y aunque de esto parecería que existe un consenso absoluto, sin embargo los mismos votos aclaratorios que se acompañaron a la resolución hacen ver que aunque hay puntos comunes, existe una amplia zona de interpretación constitucional que no ha sido colmada, y que implica una labor judicial que sea constante y que continúe con esta jurisprudencia que finalmente se encuadra dentro de la justicia constitucional.

No nos pasa por alto el hecho de que la actuación judicial no se conoce en la opinión personal de los Ministros, sino en las resoluciones que se adoptan conforme a la ley, y por lo tanto son las sentencias las que deben ser analizadas con toda objetividad. De cualquier forma

cabe, aunque sólo sea para efectos doctrinarios, basarse en las opiniones vertidas durante los debates, o en los votos aclaratorios, para conocer con más profundidad tanto el contenido de las sentencias, como la esencia misma de las instituciones controvertidas.

Desde nuestro personal punto de vista, y ya lo hemos dicho, el aspecto medular de la resolución es la estructura del sistema de control constitucional. Uno de los retos de todo Estado de Derecho es conseguir que la actividad de toda autoridad quede sometida a los mandatos de la Ley, incluyendo a las autoridades que llevan a cabo las reformas constitucionales, por lo que un sistema que establece una reforma constitucional ilimitada legalmente se puede considerar un sistema irresponsable, pues no habrá posibilidad de impugnar el contenido de las reformas, sea éste el que fuere <sup>20</sup>.

Antes de responder a este punto concreto, quisiéramos detenernos en lo que los ministros Ortiz Mayagoitia, Román Palacios y Díaz Romero, señalan en su voto aclaratorio, al decir que aunque se adhieren a la necesidad de que exista un medio de control constitucional, éste no puede ser el amparo. Su razonamiento es el siguiente:

*«Los Ministros que suscribimos este voto consideramos necesario aclarar que nos hemos pronunciado sobre el fondo de este asunto sólo en acatamiento a la fuerza de la cosa juzgada que deriva de la resolución dictada por el Honorable Pleno de esta Suprema Corte el 3 de febrero de 1997, en el amparo en revisión 2996/96, promovido por el mismo quejoso Manuel Camacho Solís; nos ha movido también el deber imperioso de resguardar la congruencia de aquellas resoluciones concatenadas o sucesivas que la Suprema Corte debe pronunciar en ocasiones como ésta, pues de lo contrario se correría el riesgo de incurrir en resoluciones inconexas y aun contradictorias, o bien, de propiciar resoluciones aprobadas por mayorías desusadas e ilógicas».*

---

<sup>20</sup> Desde hace algunos años habíamos externado nuestra personal posición respecto a la necesidad de clarificar las instancias y los medios de control constitucional tratándose de reformas constitucionales; cfr. «Comentarios a las Reformas Constitucionales al Órgano Judicial...», *Revista Ars Iuris*, n. 13, 1995, artículo publicado por el autor.

*«[...] No pasa inadvertido que la improcedencia del juicio de amparo en contra de una reforma constitucional, coloca a ésta fuera del control judicial necesario para preservar el orden jurídico fundamental; pero admitir su procedencia, significa resquebrajar la unidad del sistema constitucional, desvirtuándose la certidumbre sobre la validez de las normas constitucionales con las consiguientes consecuencias en la práctica y en la administración de justicia, produciéndose de tal manera perjuicios a la sociedad y al orden jurídico que no compensan el beneficio obtenido por el quejoso».*

Es necesario advertir que, por un lado, al no admitirse la procedencia del amparo respecto al contenido de las reformas, sino solo respecto del procedimiento, se cae en una contradicción, y así lo señalan los mismos Ministros, porque el efecto del amparo, si se concediese, afectaría el fondo y no sólo el procedimiento. Cuestión que no sucede en el amparo contra leyes porque en ese caso sí es impugnabile el contenido.

Los ministros lo advierten de la siguiente forma:

*«Está por demás llamar la atención sobre la importancia y trascendencia del Decreto de reformas constitucionales que resultaría censurado en su totalidad de manera forzosa y necesaria, si se descalifica el proceso reformador».*

Personalmente añadiríamos que, siendo congruentes, si sólo se pudiera atacar el procedimiento de la reforma y no así el fondo, los efectos del amparo, para ser congruentes, deberían ser solamente el de reponer el procedimiento, y no los efectos restitutorios propios del amparo; con lo cual se deduce claramente que de ninguna manera es el medio idóneo para impugnar una reforma constitucional.

Otra razón que deja ver lo inadecuado de seguir un procedimiento de amparo para impugnar reformas constitucionales, se refiere a la relatividad de los efectos del amparo. Tal como se establece en el artículo 107, II de la Constitución la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial, sin hacer una declaración general

respecto de la ley o acto que la motivare. Suponiendo que se concediere el amparo, resultaría que la Constitución dejaría de aplicarse a un individuo concreto, con lo que se rompería diametralmente el principio de Supremacía Constitucional.

No siendo el amparo el medio más adecuado para impugnar las reformas constitucionales, esto no significa que no deba existir un medio para llevar a cabo este control constitucional, de hecho los mismos Señores Ministros así lo expresan:

*«Podría pensarse, si se quiere, en un control del proceso reformador por medio de la Suprema Corte de Justicia, pero esto, que tendría que provenir de una reforma constitucional, no podría darse por la vía del amparo, ni mucho menos por la ampliación del amparo contra leyes, por los inconvenientes que conlleva. Preferible sería la intervención de este Supremo Tribunal antes del Decreto promulgatorio, con lo cual, además de la garantía de la intervención de los tres Poderes Federales y las Legislaturas estatales, se daría la solidez y definición que requieren las disposiciones constitucionales».*

¿Quién debe ejercer este control constitucional sobre las reformas constitucionales? ¿Qué naturaleza debe tener este órgano, con el fin de que no se rompa el equilibrio de relaciones de poder? ¿Qué efectos deben darse a las resoluciones sobre impugnaciones a reformas constitucionales? Son, todas ellas, respuestas pendientes, a las que se irá arribando conforme avance la interpretación constitucional, con la misma fuerza de la doctrina y finalmente con la legislación constitucional. El objetivo es ir conformando un sistema de control constitucional integral y definitivo que salvaguarde debidamente los derechos individuales, y el Estado de Derecho, por encima de cualquier autoridad.

Para concluir, nos parece necesario advertir lo siguiente: la Suprema Corte de Justicia denegó el amparo al quejoso, por no haberse fundado los conceptos de violación, sin embargo se dio procedencia al amparo, con lo que se abrió el camino para la subsiguiente interposición de amparos en contra de cualesquiera reformas constitucionales, aunque sólo sea por cuestiones procedimentales. Habiendo señalado lo incongruente que re-

sulta la figura del amparo para esta materia, cabe preguntarse qué hubiera pasado si se le llega a conceder la protección de la justicia federal al quejoso; cómo se hubiera aplicado la sentencia. La situación es, por lo tanto, álgida y delicada. Desde nuestro personal punto de vista, la posición en que nos encontramos después de esta resolución amerita que se haga una labor profusa y tempestiva de construcción doctrinal y jurisprudencial a fin de completar nuestro sistema de control constitucional tratándose de actos reformativos a la Constitución.

## VI. APÉNDICE

### I. JURISPRUDENCIA

#### A)

**«Improcedencia. Estudio Oficioso en el Recurso de Revisión, de Motivos Diversos a los Analizados en la Sentencia Combatida.** *Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente el fallo, pero esto no rige en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó, o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro*

*motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea alumbrado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme».*

**B)**

**«Derechos Políticos. Improcedencia.** *La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales».*

**C)**

**«Derechos Políticos Asociados con Actos Violatorios de Garantías.** *Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes».*

**D)**

**«Leyes, Amparo Contra la Expedición, Promulgación y Publicación de las.** *En el amparo contra la promulgación, publicación y refrendo de la norma legal impugnada, no procede el sobreseimiento, porque si bien es cierto que en el procedimiento de formación de la ley intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, dichos actos no pueden considerarse consumados irreparablemente para los efectos del amparo, toda vez que en su conjunto son los que otorgan vigencia*

*a la ley reclamada y, por tanto, hacen que el ordenamiento respectivo pueda ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. La expedición, promulgación y publicación de una ley no pueden quedar subsistentes o insubsistentes, aisladamente, puesto que tales actos concurren para que tenga vigencia la ley y pueda ser aplicada, y en cambio necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que declara inconstitucional a la ley, en el caso concreto a que se refiere el fallo. Consecuentemente, a pesar de que se produzcan por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente ni improcedente su declaración en el juicio de amparo que se interpone contra una ley».*

**E)**

**«Refrendo de los Decretos Promulgatorios de las Leyes. El Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal No Viola el Artículo 92 Constitucional.** *El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es contrario al 92 de nuestra Carta Magna cuando señala que los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión sólo requieren el refrendo del Secretario de Gobernación para su validez, pues la materia de dichos decretos está constituida únicamente por la orden del Presidente de la República para que se publique o se dé a conocer la ley o el decreto del órgano legislativo federal para su debida observancia, mas no por la materia misma de la ley o decreto oportunamente aprobado por el Congreso de la Unión; luego es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal establecido en nuestra Ley Suprema, de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado. Así pues, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es incongruente con el 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».*

**F)**

**«Iniciativas de Leyes del Presidente de la República. La Cámara de Diputados tiene Facultades para Adicionarlas.** *La facultad para adicionar las iniciativas de ley que somete a la consideración de la Cámara de Diputados el Presidente de la República se encuentra implícita en la potestad de legislar del Congreso de la Unión establecida en el artículo 50 de la Constitución Federal, sin que pueda exigirse que el texto constitucional consigne de manera expresa las formas particulares que adopta la atribución legislativa, pues no puede concebirse la función legislativa de discusión y aprobación o desechamiento total o parcial de un proyecto de ley, sin la facultad correlativa de modificar, vía adición o supresión parcial, la iniciativa de ley correspondiente».*

**II. LEGISLACIÓN**

**A)**

*«Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:*

*»[...] XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley».*

**B)**

*«Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:*

*»[...] V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1° de esta ley».*