

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 26 DE JUNIO DE DOS MIL OCHO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>168/2007 Y SU ACUMULADA 169/2007</b>	<p style="text-align: center;"><b>LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA NUEVE DE 2008</b></p> <p><b>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia y Nueva Alianza en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, demandando la invalidez del artículo Único del Decreto por el que se reformaron los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ)</b></p>	<b>3 A 66 Y 67  INCLUSIVE</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES  
VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL OCHO.**

**A S I S T E N C I A:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, LIC. JOSÉ JAVIER  
AGUILAR DOMÍNGUEZ.-** Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 64 ordinaria, celebrada el martes veinticuatro de junio en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

No habiendo comentarios, les consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**QUEDÓ APROBADA EL ACTA,** secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-**

Sí señor, muchas gracias.

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMEROS 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, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO ÚNICO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 6º, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122, SE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 134 Y SE DEROGÓ UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TRECE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SIETE.**

La ponencia es del señor ministro Sergio Valls Hernández, y en ella se propone:

**ÚNICO.- SON IMPROCEDENTES LAS PRESENTES ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señores ministros, en esta sesión conoceremos el proyecto relacionado con las Acciones de Inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, promovidas por los partidos políticos Convergencia y Nueva Alianza, con las que se ha dado cuenta.

Quiero informar antes de empezar la discusión, informar a este Pleno que en la Presidencia se han recibido solicitudes para llevar a

cabo audiencias públicas en este caso, como las que hemos determinado en los casos de alta trascendencia que ustedes conocen.

Para esta Presidencia es muy importante dejar en claro que en este momento procesal, corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar únicamente la procedencia o improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, dado que a eso se resume la propuesta del proyecto que nos ha presentado el señor ministro Valls.

Es decir, debemos determinar en primer lugar si las Acciones promovidas pueden dar origen a un juicio de constitucionalidad, o bien si deben desecharse por alguna de las causas previstas en la Constitución y en la Ley Reglamentaria.

Esta es una evaluación de técnica jurídica y procesal que compete únicamente a la Corte, atento a lo señalado por la ley. Si estas Acciones de Inconstitucionalidad resultaran improcedentes, como lo propone el proyecto, a la luz del análisis técnico, no habría lugar a determinar la celebración de audiencias porque en realidad no entraríamos a ningún juicio de constitucionalidad.

En cambio, si este Honorable Pleno determina que las Acciones resultan procedentes, después de eso será el momento de evaluar la conveniencia de llevar a cabo estas audiencias.

No es este, pues, el momento para evaluar las peticiones de audiencias, motivo por el cual no he accedido hasta ahora a la solicitud.

Quiero significar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación da un trato igual y equitativo a todos los promoventes, sin distinción

alguna, y que en todos y cada uno de los casos que se resuelven en este Tribunal se da el mismo trato y el mismo proceso que hoy aplicamos a los asuntos que se han sometido a nuestra consideración.

Quise, pues, poner en su conocimiento que hay peticiones de audiencia y respecto de las cuales la Presidencia no se ha pronunciado favorablemente, sino hasta saber el resultado de la discusión de este día.

Hecha esta aclaración le concedo la palabra al señor ministro ponente, para la presentación del asunto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muchas gracias señor presidente.

Señoras ministras, señores ministros, brevemente voy a referir a ustedes el planteamiento de estas dos Acciones acumuladas de Inconstitucionalidad, así como la propuesta que para su resolución estoy sometiendo a su elevada consideración.

En el caso de los conceptos de invalidez aducidos por los partidos promoventes, se advierte que se plantea la inconstitucionalidad del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal, publicadas el trece de noviembre de dos mil siete, en el Diario Oficial de la Federación, así como también impugna su propio contenido.

En la consulta se analiza en forma preferente el tema relativo a si tales vicios formales y materiales que plantean los promoventes, son susceptibles de control constitucional o no lo son, para de esta manera elucidar si la acción de inconstitucionalidad es la vía para impugnarlos y por ende para elucidar la competencia de esta Suprema Corte.

Lo anterior, atento a que al resolver la Controversia Constitucional 82/2001, promovida en contra de reformas constitucionales, este Pleno sostuvo la Tesis de Jurisprudencia P/J39/2002, de rubro: “PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL”, en la que una mayoría de ocho ministros sostuvo tal conclusión, con base en que el órgano reformador era un órgano extraordinario, no constituido, constituyendo entonces una función soberana, no 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.

Así, de tal criterio se tendría en principio, que este Pleno ya interpretó el artículo 135 constitucional, estableciendo que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, no es objeto de control jurisdiccional alguno; sin embargo, partiendo de que la jurisprudencia no es inmutable y de que cuando se sostuvo dicho criterio, la integración de este Pleno era distinta, es que se justifica replantear o revisar el asunto.

Al respecto, en la consulta se concluye que de conformidad con el artículo 135 constitucional y el principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133, el procedimiento reformatorio sí es susceptible de control constitucional, más no su propio contenido, ya que aun cuando el órgano que lo realiza, es órgano complejo, lo cierto es que también es un órgano constituido al estar creado en la norma fundamental y fijarse en la misma sus atribuciones; esto es, se encuentra este órgano limitado por la misma Constitución, por lo que no puede sostenerse que su actuación no sea susceptible de control, ya que eso lo colocaría por encima de la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles.

Partiendo de esa conclusión, se analiza entonces si a través de la acción de inconstitucionalidad pueden examinarse posibles vicios dentro del procedimiento reformativo, y de ahí la competencia de esta Suprema Corte, ya que la circunstancia de que sí pueda ser objeto de control constitucional, no se traduce en que pueda hacerse a través de cualquier medio.

De esta manera, en el proyecto que someto a su consideración, se concluye que de la interpretación integral del artículo 105, fracción II, constitucional, así como de una interpretación teleológica,

se advierte que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control de las leyes, de las leyes en sentido estricto, esto es, de aquellas expedidas por el Legislador Ordinario Federal, Estatal, o del Distrito Federal, y de tratados internacionales, mas no de cualquier otro conjunto normativo, y de ahí que el propio numeral 105, fracción II, enuncia, expresa y limitadamente quiénes son los sujetos legitimados para impugnarlas, siempre atendiendo al ámbito de la propia norma general: a saber, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión; el treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales, celebrados por el Estado mexicano; el Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Estado mexicano; el treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano; el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal; los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal



Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; y por último, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución; así, como los organismos de protección de los derechos humanos, equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del propio Distrito Federal.

Por lo que no puede sostenerse que la acción de inconstitucionalidad permita impugnar reformas constitucionales, pues por un lado no se aprueban por el Legislador Ordinario, tampoco puede considerarse a la Constitución Federal como una ley federal, estatal o del Distrito Federal; y por último, es relevante considerar que quienes promueven las presentes acciones, son partidos políticos nacionales los que tienen delimitada su legitimación en cuanto a ámbito de aplicación y ámbito material de las normas generales impugnadas, es decir, sólo pueden impugnar leyes electorales federales, locales, y dependiendo además de su registro, ya sea como partido nacional o local. Por consiguiente, al no ser la acción de inconstitucionalidad el medio para impugnar reformas y adiciones a la Constitución Federal, esta Suprema Corte no puede conocer del asunto, por lo que resultan improcedentes las acciones intentadas.

Señoras ministras, señores ministros, someto a consideración de ustedes esta consulta.

Gracias señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. Yo no comparto el proyecto del señor ministro Don Sergio Valls Hernández. En su primer punto, Don Sergio, el señor ministro Valls, nos habla de la posibilidad de control de las reformas constitucionales; el proyecto analiza en primer lugar, si los procedimientos de reforma y adición a la Constitución Federal, así como su contenido material, son o no susceptibles de control constitucional vía jurisdiccional. Al respecto el proyecto contesta que sí son susceptibles de control los procedimientos de reforma y adición a la Constitución Federal, no así su contenido material.

En cuanto al control formal coincido con las consideraciones en torno al control formal de las reformas constitucionales que nos explica Don Sergio Valls, pues como ya lo he sostenido en otras ocasiones, las reformas constitucionales se llevan a cabo mediante un procedimiento complejo, con reglas claras en cuyo desarrollo pueden presentarse vicios, como en cualquier otro; así, para considerar que nuestra República es auténticamente representativa y democrática como lo establece el artículo 40 constitucional, resulta necesario que exista certeza de que las modificaciones a la Norma constitucional son realizadas conforme a lo previsto por la propia Constitución y para ello el control jurisdiccional del órgano reformador resulta indispensable, sería muy grave que el consenso básico de los mexicanos fuera reformado sin cumplir con los requisitos constitucionales, sería más grave aún que esta violación pudiera realizarse sin posibilidades de control alguno, pues ello implicaría que los mexicanos podemos defendernos contra las leyes que no cumplen con los requisitos constitucionales, pero no podemos hacerlo en contra de la alteración corrupta de la Norma fundamental;

además, en nuestro Estado Federal, la posibilidad de control de las reformas constitucionales implica una garantía básica para las entidades federativas, pues éstas deben tener la certeza de que efectivamente se han cumplido los requisitos constitucionales que se han tomado en cuenta el parecer de todas las Legislaturas y se ha logrado el consenso de la mayoría de éstas, para que una norma llegue a ser efectivamente constitucional y como tal les obligue.

Por ello, en esta parte, me parece adecuada la propuesta del proyecto, de apartarnos del criterio de que la reforma constitucional encuentra su control en sí misma, como dice la tesis que estamos en cierta forma revisando, este argumento de la tesis de que encuentra la reforma constitucional su control en sí misma, es un argumento falaz ya que el artículo 135 constitucional establece un procedimiento para realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas y la forma en que se realiza la declaración de aprobación; en efecto, el 135 prevé única y exclusivamente una norma de procedimiento legislativo, pues constituye una mera verificación formal, sin una opción de actuación en caso de que la regla prevista se incumpla, no es factible considerar que constituye una forma de control constitucional, entendiendo por esto un medio jurídico dirigido a la reintegración del orden constitucional, cuando éste ha sido desconocido o violado. Afirmar que la verificación de esta regla es en sí misma el control, torna al Congreso —como lo ha dicho en algunas ocasiones Don Sergio Valls— o a su Comisión Permanente, en un órgano autoreferente, qué pasaría si con la aprobación de un número de Legislaturas insuficiente esta Comisión Permanente declarara hecho el cómputo, ella misma es la que se va a controlar y revocar su declaración? Creo que la respuesta es evidente; también es de considerarse que el Congreso de la Unión y las Legislaturas del Estado, no actúan en ejercicio de facultades extraordinarias, sino en ejercicio de facultades ordinarias que emanan y son reguladas en el artículo 135 constitucional. La

composición compleja del órgano es un requisito básico para reformar la Constitución, pero esta situación no le dota de un halo de infalibilidad.

Ahora, por cuanto hace al control material de las reformas constitucionales, debo decir, que no comparto la propuesta del proyecto, pues me parece que también el contenido material de las reformas a la Constitución puede ser materia de control por parte de este Alto Tribunal; el proyecto se basa, en el argumento de que nuestra Constitución no prevé límites expresos o cláusulas de intangibilidad que otorguen una protección especial a ciertas materias frente a la actuación del órgano reformador; sin embargo, la Constitución no se reforma a sí misma, lo hace el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales como órganos constituidos que están sometidos; me parece que hay límites que la Constitución no establece expresamente, pero que se deducen claramente como exigencias de la propia Constitución, que imponen límites inmanentes o implícitos a la actuación del órgano reformador.

La Constitución no sólo es texto, debemos concebir a la Constitución como un estadio cultural, en el que se recogen los principios democráticos y de libertades sin los cuales no puede concebirse una sociedad democrática y pluralista moderna. Ya el maestro Mario de la Cueva, decía: "Que el poder reformador de la Constitución debe detenerse ante los principios que contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo"; además, tenemos obligaciones internacionales que limitan la materia de las reformas constitucionales e imponen obligación como la no regresividad.

¿Podría el Constituyente permanente reintroducir la pena de muerte en la Constitución?, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos dispone: "Que los Estados que eliminen la pena de muerte no pueden volver a establecerla", en caso de que se volviera a prever, la Corte Interamericana obligaría al Estado mexicano a

reformular la Constitución, como ya lo hizo en el caso de, "La Última Tentación de Cristo", Olmedo Bustos y otros, contra Chile. Por estas razones, a pesar de que la Constitución no lo diga, aunque siempre exigimos al Constituyente que nos diga todo expresamente; lo que realmente pone en tela de juicio la existencia de un tribunal que la interprete, se deducen con claridad límites materiales a las reformas constitucionales.

Por eso, yo no comparto la propuesta del proyecto señor presidente, en cuanto afirma que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para controlar la constitucionalidad de los procedimientos de reforma a la Norma fundamental, pues me parece que si esta vía procede en contra de normas generales, emitidas por órganos legislativos, al ser las reformas a la Constitución, normas generales emitidas por órganos legislativos, necesariamente son controlables ante este Tribunal Pleno.

El proyecto aduce, que el artículo 105, fracción II, no se refiere expresamente a las reformas a la Constitución Federal; sin embargo, ya en el Amparo en Revisión 2996/1996, conocido como, "El Caso Camacho", utilizamos el vocablo "leyes", en un sentido amplio y no en sentido restringido y decidimos la procedencia del juicio de amparo en contra del procedimiento de reformas a la Constitución; por lo que es posible que esta misma interpretación se haga en el presente caso. El proyecto pretende establecer una diferencia señor presidente, con el caso "Camacho", al sostener que en las acciones de inconstitucionalidad, el parámetro de control lo constituye la Constitución federal, la cual se constata contra normas de jerarquía inferior. Sin embargo, la diferencia que pretende construir el proyecto, creo que es artificial, porque en el juicio de amparo o en cualquier medio de control constitucional, el parámetro de control es, precisamente la norma fundamental, por lo que desde ese punto de vista, no existe diferencia alguna, asimismo, lo que se está

constatando, es si la norma que se dice constitucional, realmente lo es, por cumplir tanto los requisitos de procedimiento, como los principios básicos irreformables de nuestra norma fundamental. ¿Sería Constitución, una norma que restableciera la esclavitud? La misma dificultad que existía en interpretar el vocablo “leyes”, en el artículo 103 constitucional, existe en interpretar normas generales y leyes en la acción de inconstitucionalidad, por lo que la diferencia de tratamiento, creo yo que no se sostiene.

Por otra parte, frente a un problema similar, que es el control vía acción de inconstitucionalidad, de las reformas a la Constitución local, el cual no se encuentra expresamente previsto, en los incisos de la fracción II, del artículo 105 constitucional, hemos aceptado la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, en una tesis que dice, leo el rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO, O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE, SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR.

Si vamos a utilizar el argumento del Constituyente racional y omnisciente, -ojalá que todos fuéramos racionales y omniscientes- en el sentido de que si el Constituyente lo hubiera querido, así lo hubiera dicho, entonces es de afirmarse, que cuando el veintidós de agosto de noventa y seis, se agregaron las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, ya se conocía con claridad el precedente “Camacho”, y si se hubiera querido prohibir el control constitucional de las reformas a la Constitución federal, también se hubiera manifestado expresamente. Creo que debemos interpretar el concepto de normas generales, no en el sentido letrista que propone el proyecto, ni atendiendo a una supuesta voluntad del Constituyente, sino de manera que haga efectivo el principio de

supremacía constitucional, el acápite del artículo 105, fracción II, constitucional, que establece el contraste entre normas generales, no dice, “leyes”, entre normas generales y la Constitución, debe servir de clave hermenéutica para la lectura de los distintos incisos que componen dicho precepto. Así, debemos entender que los diversos incisos se refieren a normas generales federales, normas generales locales y normas generales electorales. Además, me parece innecesario, estar preocupándonos por distinguir entre normas generales y “leyes”, cuando en el precedente del caso “Camacho”, consideramos que las reformas constitucionales, son leyes, lo cual se robustece con el contenido del artículo 133 constitucional, en el cual, la propia Constitución se define como Ley Suprema de la Unión; bajo esta interpretación, siendo las reformas constitucionales, normas generales o leyes, válidamente pueden conceptualizarse, como normas federales y eventualmente electorales, atendiendo a su contenido en la misma manera en que la Constitución contiene normas adjetivas, orgánicas, relativas a derechos fundamentales. ¿O acaso el artículo 123, no es materia laboral? Si hemos dicho que no es el nombre de la ley, sino su contenido lo que le da naturaleza electoral, éste mismo estándar debe aplicarse en el caso para determinar la legitimación de los promoventes para hacer valer la acción de inconstitucionalidad; entendiendo a la Constitución como norma y a la vez entendida como un estado cultural más amplio que un texto. ¿Puede una de sus partes, que es norma, contrastarse contra el todo? Lo que surte la hipótesis de procedencia del artículo 105, fracción II, en cuanto permite el contraste entre normas generales y la Constitución. Además, tomando en cuenta los efectos generales de la acción de inconstitucionalidad, considero que ésta es la vía idónea para controlar las reformas a la Constitución y evitar que se conviertan, que pasen a formar parte de ésta; normas contrarias a sus reglas de procedimientos y a los valores del constitucionalismo.

Por estas razones, estoy en contra del proyecto y considero que la acción de inconstitucionalidad es una vía procedente para plantear la inconstitucionalidad de las reformas a la Constitución y, además, que al ser una reforma de contenido electoral, los partidos políticos promoventes cuentan con la legitimación necesaria para su promoción. Creo, en una forma arraigada, que todas las decisiones de los órganos del Estado deben estar sometidas al examen judicial; entendiendo estas palabras no en cualquier sentido impreciso o retórico, sino precisamente como justicia judicial plenaria.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Valls, para una aclaración.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** Sí, una aclaración; una precisión. En primer lugar, le agradezco mucho al señor ministro Góngora los comentarios que le ha merecido esta Consulta que estoy sometiendo a la consideración del Pleno.

Quiero hacer la precisión, que en la fracción II, del 105, el inciso f), que se refiere a los partidos políticos sí habla de leyes, no habla de normas generales. Dice así: “Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales”, quienes pueden pues promover la acción “en contra de leyes electorales, federales o locales”, no dice normas y los locales, en fin los partidos políticos locales. Por lo tanto, yo creo que aquí sí es muy, muy conveniente tener en cuenta esta distinción que hace el propio texto constitucional.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.-** Gracias señor presidente.



Yo tampoco comparto el proyecto que ha sometido a nuestra consideración el señor ministro Valls. A mi parecer, el proyecto está construido con dos argumentos torales. El primero, es un argumento al que voy a denominar de carácter orgánico y en este argumento el señor ministro Valls, siguiendo algunos precedentes en este sentido, estima que no es posible la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, puesto que el Constituyente en el artículo 105, nunca identificó al órgano, Constituyente permanente, Poder revisor de la Constitución o cualquiera de los nombres que le ha dado la doctrina a este órgano, en virtud de que el mismo no tiene una denominación específica en la propia Constitución.

Yo creo que una forma de ver los órganos es, recurriendo a etiquetas generales. Por ejemplo: yo soy de los que cree que la Suprema Corte en sí misma no es un órgano; la Suprema Corte de Justicia tiene un órgano que se llama Pleno y dos órganos que se llaman Salas, pero la Suprema Corte de Justicia como tal, no es un órgano, aunque en algunas ocasiones se asimila al Pleno. Cuando ve uno la Ley Orgánica, por ejemplo, y simplemente tomar esto como una referencia, uno puede distinguir lo que le corresponde al Pleno y lo que le corresponde a las Salas. Creo que en el caso del sistema de revisión constitucional; reformas o adiciones, como dice el 135, que tenemos, tampoco existe un órgano único que se llame Poder revisor, Constituyente permanente o lo que se quiera; lo que existe es una pluralidad de órganos con competencias fragmentadas y esta suma de competencias es lo que nos permite llegar a una reforma o a una adición constitucional.

Cuando nosotros hemos revisados en algunos casos, salvo aquí del proceso de reformas constitucionales para entrar a cualquier procedimiento ordinario, nosotros lo vemos porque sabemos que podemos distinguir entre iniciativa, dictámenes, discusión, aprobación en cada una de las Cámaras, después el acto de

promulgación, refrendo, etcétera; consecuentemente, son distintos órganos los que solemos integrar en un órgano o en una denominación única que le llamamos en esos casos órgano legislativo, o poder legislativo o lo que fuera, entendiendo que se compone de esta pluralidad.

Si no existe entonces un órgano unitario que se llame Poder revisor, Constituyente permanente, etcétera, lo que tenemos que atender es a la posibilidad de que exista esta fragmentación orgánica y referirnos entonces a esa fragmentación orgánica, esto lo que nos abre entonces es la existencia de Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y legislaturas de los Estados, más presidente de la República, más Secretario de Gobernación para el acto de refrendo. Si esta cuestión se rompe, la identificación o la unificación orgánica y es importante romperla porque sino tendría que aceptarse la tesis que se ha planteado en otros casos, por ejemplo, en las controversias constitucionales de que al no preverse como un órgano unitario, no es posible analizar estas cuestiones, queda por analizar el segundo tema que es el relativo a si esos órganos fragmentados, o mejor qué podemos revisar de esos órganos fragmentados en vía de control de constitucionalidad.

Yo creo que, efectivamente la Constitución dice normas generales y lo utiliza como género para poder después comprender tanto a leyes como a tratados que son las dos posibilidades que existen ya como especies de normas generales en los distintos incisos de la fracción II, del 105; en consecuencia, me parece que la función de la expresiones “normas generales” en ese caso es simple y sencillamente la de agrupar las dos modalidades específicas.

Sin embargo, el artículo 70 de la Constitución tiene un alcance distinto, ahí nos dice: que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de una ley o de un decreto; si nosotros revisamos qué dice

la Constitución de 17, o la Constitución de 57, en su texto originario o en la reforma de 74, cuando se restableció el Senado, nada se dice de estas expresiones; sin embargo, es en la Ley Tercera de las Leyes Constitucionales de 36, cuando se definió, la única vez que yo he encontrado definición constitucional de lo que quiere decir “ley” o “decreto”, diciendo lo siguiente; el primer nombre, el de “ley” corresponde a las que versen sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo; el segundo, el “decreto” corresponde a las que dentro de la misma órbita sólo sean relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas; es decir, mediante -ley se enuncian normas de carácter general- y mediante -decreto normas de carácter individual-.

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

Aquí creo que es irrelevante si esas competencias están siendo realizadas con motivo de la emisión de una ley ordinaria en términos del 72 y del 73 de la Constitución, o si está siendo emitido en términos del procedimiento que puede llegar a concluir con una reforma constitucional, porque si atendemos a la Constitución, el artículo 135 no tiene un procedimiento propio si tenemos que utilizar el artículo 72, para efectos de la complementación de todo el proceso legislativo.

A dónde me conduce esta situación, a entender qué sí somos competentes en acciones de inconstitucionalidad para analizar las leyes; es decir, las determinaciones de carácter general tomadas por

el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados al momento de procesar sus competencias particulares encaminadas a la realización de una reforma constitucional o, por supuesto, a la realización de una reforma legislativa de carácter ordinario.

Por qué razones y lo decía muy brevemente el ministro Góngora, por qué razones hemos podido conocer en amparo de reformas a la Constitución, porque justamente al artículo 103, fracciones I, II y III, le hemos dado a la expresión "leyes" este carácter al que yo me estoy refiriendo.

Consecuentemente, con eso me parece que sí estamos en la posibilidad de entender leyes, esas expresiones tendientes a la construcción de normas de carácter general, emitidas por las Cámaras, cuando participen en un proceso legislativo ordinario o en un proceso que podría concluir con una reforma constitucional. Por otro lado, esta idea de clausura que se quiere presentar en este proyecto y en los antecedentes de la controversia por ejemplo, en el sentido de que nosotros no tenemos atribuciones para llegar a conocimiento de normas que no quepan en la expresión específica "leyes", fue rota por la propia Suprema Corte al resolver el ocho de marzo del dos mil uno, la Acción de Inconstitucionalidad 9/2001, por unanimidad de once votos, cuando se permitió que pudiera impugnarse y por supuesto resolverse, los temas de constitucionalidad relacionados con las Constituciones locales, ahí se dijo, y en la parte que me importa destacar lo siguiente: "Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano reformador de la Constitución, haya excluido de este medio de control constitucional, las normas que conforman una cuestión local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así, antes bien, en el precepto constitucional en cita, se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiendo dentro de la misma expresión, a todas las

disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos”.

Consecuentemente, si no es el Congreso, el Poder reformador de la Constitución, el Constituyente permanente, un órgano unitario, y yo creo que no lo es, este mismo criterio, por analogía me parece, cabe, en virtud de lo que estamos controlando es la expresión, general abstracta e impersonal, que hace un órgano del Estado, para poder valorar sus alcances.

El ministro Góngora se pronunció ya si son violaciones formales o materiales, yo no quiero entrar a ese tema en este momento, porque creo que no es todavía una cuestión que debamos resolver, sino simple y sencillamente establecer que a diferencia de lo que plantea el proyecto, creo yo que existen sólidos argumentos jurídicos para entender en una interpretación sistemática no literal, de la expresión "leyes", que sí estamos en la posibilidad de entrar a conocer de la regularidad de las reformas constitucionales por vía de acción de inconstitucionalidad. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, gracias señor presidente. Los proyectos proponen que es improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada, en esencia bajo la consideración de que si bien las reformas constitucionales en principio sí pueden ser susceptibles de control constitucional, no es la acción de inconstitucionalidad la vía para ello. Considerando el sentido en que emití mi voto en ese asunto cuando se fallaron los recursos de reclamación que en su momento se promovieron en contra del desechamiento de plano que dicté como ministro instructor, se compartía el sentido del proyecto, aunque tengo dudas acerca de si por congruencia con el anterior voto, compartiría también las

consideraciones en que se sustente esta propuesta. En efecto, en el voto de minoría que firmé junto con los ministros Valls, Franco, Ortiz, Luna Ramos, en ese recurso de reclamación, la no impugnación de las reformas constitucionales ni siquiera para aspectos procesales, se sustentó en que luego de un repaso histórico y doctrinal constitucional, sí existe un Poder reformador como había dicho la Comisión de Receso en el acuerdo impugnado, y que al ser derivado del Poder Constituyente mismo, no pueden ser las normas que expida sujetas a control por vía de inconstitucionalidad. La propuesta de improcedencia en muy resumidas cuentas, se sustenta en que primero: las normas generales que son susceptibles de impugnación en acción de inconstitucionalidad, son las leyes ordinarias, no puede ser la acción de inconstitucionalidad la vía que admite el cuestionamiento de reformas o adiciones a la Constitución, porque no son normas ordinarias. Segundo, tampoco se puede considerar ley electoral, porque ni es ley, la Constitución tiene materias, sino que es un todo, tampoco procede su impugnación por parte de los partidos políticos y. Tercero, no hay quién pudiera detentar la legitimación pasiva al ser el Poder Reformador compuesto por varios órganos, en lo personal y salvo mejor opinión de este Pleno, hay cierto grado de contrariedad entre estas razones y las diversas que quedaron plasmadas en el voto de minoría a que he hecho referencia y es que en el voto se centra en que hay un Poder Constituyente permanente derivado de un Poder Constituyente originario y que como depositario del mismo, su actividad no es susceptible de control al menos ésta es mi interpretación de ese voto con el que deseo votar congruentemente en este asunto; en cambio, en esta propuesta si bien se admite que existe ese Poder Constituyente derivado, expresamente se señala: “tal situación no puede traducirse en que el ejercer su atribución esté exento de control alguno”, en la página 211 y más adelante se dice: “la supremacía opera hacía la Constitución, no hacía el encargado de su reforma” en la página 213, esto se traduce en que mientras en el

voto de minoría ponen el acento en el sujeto de quién proviene la reforma constitucional, el Poder Reformar, señalando que los actos de éste no son impugnables, la propuesta que ahora se pone a nuestra consideración expresamente señala que en principio el proceso legislativo que lleva a una reforma constitucional sí es controlable, pero no lo es la acción de inconstitucionalidad la vía idónea, agregando más adelante que porque ésta procede solo contra leyes ordinarias y que no habría sujeto que pudiera considerarse habilitado con legitimación activa. En mi opinión, esta propuesta pone el énfasis en que la improcedencia deviene de la naturaleza o del objeto impugnado y de la imposibilidad de contar con un sujeto activo y habilitado y no como se plasmó en el voto de minoría que también suscribió el ministro Valls, de ¿quién sería el sujeto pasivo o emisor de la normatividad impugnada? Esta diferencia no es menor, máxime que en el proyecto expresamente se señala que los actos del Poder Reformar, sí son controlables, amén de que a la postre se diga que el control lo puede ser en la vía aquí intentada. Esto más aún, me lleva a preguntarme si no sería necesario que si la Corte va a decir que los actos sí son controlables diga a través de cual vía lo sería, de entrada dice que no a la acción de inconstitucionalidad, no interrumpe, no se aparta expresamente de la jurisprudencia de controversias constitucionales, aunque esto podría quedar sujeto a interpretación en sentido contrario porque hay cierta dosis de ambigüedad y no dice ¿qué pasaría en juicio de amparo? ¿Entonces tendría caso decir que los actos del Poder Reformador sí son controlables sin decir cómo controlarlos? Yo al respecto tengo muchas dudas, quizá, sería más conveniente decir, cómo serían controlables o mejor no decir siquiera que son controlables, hipótesis esta última en la que no obstante el proyecto podría subsistir con sus demás consideraciones. Es por lo anterior que considero que este caso no tiene problema alguno con el sentido, comparto plenamente el sentido, pero no así las consideraciones, quisiera referirme ahora a

la intervención del ministro José Ramón Cossío, yo creo que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Poder Reformador a la Constitución sí son órganos ¿qué es un órgano? Un órgano es una esfera abstracta de competencia y hay los órganos simples unitarios y hay los órganos complejo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es un órgano complejo, porque a su interior también existen competencias, el de las Salas, las del Pleno y las competencias que a su vez la Corte a través de acuerdos generales deriva a los Colegiados. Lo mismo sucede con el Poder reformador de la Constitución, es una esfera abstracta de competencias, que está integrado a su vez por otros órganos, que tienen competencia propia en otras materias; entonces, es un órgano complejo, es una esfera abstracta de competencia, tiene la unidad, tiene un propósito, tiene un objeto, que es precisamente reformar la Constitución.

La Constitución, bien provenga de sus preceptos del Poder Constituyente originario; o bien, proceda a través de modificaciones del Poder Constituyente, del Poder reformador permanente; lo cierto es, que es la fuente de competencia de la Suprema Corte, y yo creo, que no puede ser examinada por el órgano a quien le da competencia, si la fuente de competencia, la razón de competencia, y el objeto de actuación de esta Suprema Corte, es la Constitución, la Constitución a su vez, no puede ser objeto de escrutinio en cuanto a su legalidad, o a su no legalidad por el propio órgano, a quien la Constitución le dio competencia; esto lo dije muy enredado, pero creo que es bastante sencillo, hay una petición de principios.

Por otro lado, ya desde el Siglo XIX, se había hablado de lo que podríamos llamar unas improcedencias implícitas en la Constitución; cuando en el amparo formulado por Mariano F. Medrano, en el año de mil ochocientos setenta y nueve, la Corte resolvió bajo la ponencia de Ignacio L. Vallarta, la improcedencia del amparo contra actos de la Suprema Corte, basado fundamentalmente en dos



argumentos: La Constitución no establece cuál es el Tribunal, o cuál es el órgano que se va a encargar de ese amparo contra la Suprema Corte de Justicia, y vivimos en un régimen de competencias expresas; y en segundo lugar, se dice, porque la Corte no podría resolverlo, porque no podría ser juez y parte. Aquí nos está hablando esta ejecutoria de una improcedencia implícita, al no haber un órgano competente para conocer de los actos de la Corte, pues el amparo contra los actos de la Corte resulta improcedente. Algo parecido sucede, con las reformas a la Constitución, en efecto el artículo 135, nos establece un procedimiento que difiere del procedimiento ordinario, para emitir las leyes, dice: “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.” Bueno, esta es la competencia que se le da a un órgano complejo que se denomina Poder Reformador de la Constitución.

Por lo tanto, al no existir ningún órgano establecido para conocer de la violación a este precepto, bueno, pues hay una improcedencia implícita para analizar una reforma a la Constitución, ya que la reforma a la Constitución tiene una calidad distinta de la de cualquier ley ordinaria; por lo tanto, una reforma constitucional no puede equipararse a una ley ordinaria. Por lo tanto, podríamos decir que este artículo 135, desde el punto de vista del tema que estamos tratando sería una norma imperfecta porque no tiene sanción, no hay manera de repararlo.

Se ha dicho y se ha hablado de los posibles errores, abusos, que pudiera haber en el procedimiento de una reforma constitucional, pero que yo sepa, los abusos, excesos, arbitrariedades, errores que pudieran cometerse en cualquier procedimiento, no dan competencia, no son fuentes de competencia para los órganos; entonces, el que pudiera haber una reforma constitucional, que su proceso tuviera algún vicio, por ejemplo, no se reuniera el quórum legal, no hubiera sido aprobado por las legislaturas suficientes, en fin, cualquier otro vicio que tuviera, esa circunstancia no da competencia a la Corte; entonces serían muy lamentables esos errores, esos vicios, pero de ahí no podemos que por la posibilidad de que pudieran existir esos vicios sería competente la Suprema Corte, cuando el 135 no le da ingerencia en el proceso de reforma a la Constitución. Gracias señor presidente

.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Yo en principio quisiera señalar que la estabilidad es el primer objetivo de la Constitución, sin el cual ninguno de los otros objetivos sería posible, esta estabilidad es también garantía de que el Estado puede desarrollar pacíficamente su existencia, y esa estabilidad radica también en la posibilidad de reforma de la Constitución.

En nuestra Constitución Política el artículo 135 establece precisamente la posibilidad de que nuestra Constitución sea adicionada o reformada. De la lectura de este artículo 135, desde mi óptica, resulta insoslayable que no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de Poderes previstas en dicho artículo constituya un órgano complejo como lo han supuesto diversos autores al hablar del Constituyente Permanente, del Poder de Reforma, el Poder Revisor de la Constitución.

En mi concepto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales, de acuerdo con su regulación constitucional, e independientemente como dije de las interpretaciones académicas, no constituye un órgano con unidad y voluntad, sino que debe entenderse como una referencia a una combinación de órganos que tienen encomendada una función, una función constitucional relevante: reformar o adicionar la Constitución sin que las partes que intervienen en el procedimiento respectivo pierdan su identidad, ni mucho menos adquieran una diferente, se trata sólo de funciones especiales que como Poderes constituidos les otorga el texto constitucional con la mención de introducir cambios al mismo.

En el artículo 135 se establece un procedimiento en el que tienen injerencia los Poderes constituidos y no se prevé la existencia de un órgano diverso con la facultad expresa de reformar o modificar el texto constitucional, como tampoco se prevé que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados por intervenir en el procedimiento de reformas, integren, como dije, un órgano especial de distinta jerarquía.

Por otra parte, debe sostenerse que de conformidad con lo dispuesto por el citado precepto constitucional, la función reformadora de la Constitución, debe realizarse acatando lo dispuesto en la propia Constitución en dos aspectos, formal y material; en un aspecto formal, nuestra Constitución garantiza esta supeditación de la función reformadora al orden jurídico constitucional a través de dos reglas; una, mediante la participación combinada del Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales, al asegurar de esa forma, que sea la voluntad de todo el Estado mexicano representado por el Congreso de la Unión, y por lo que se refiere a los Estados federados, por sus respectivas Legislaturas el que determine su modificación; y otra, a través del cumplimiento de un riguroso

procedimiento, revestido de formalidades, que asegure que efectivamente, cualquier modificación o adición a su texto, sea resultado de la voluntad de los miembros del sistema federal mexicano, a través del Congreso de la Unión, y de las Legislaturas estatales; desde la perspectiva material se asegura que no sean reformados los principios intocables que son la expresión de los valores fundamentales de la Constitución en sentido material, pues de lo contrario, se atentaría contra ella y que se siguen de su propia naturaleza y constituyen la super estructura constitucional creada por el Constituyente. Ahora bien, dada la tutela específica que tienen las acciones de inconstitucionalidad, válidamente puede sostenerse la procedibilidad de impugnación del proceso de reformas constitucionales, pues en la mayoría de las resoluciones de dichos medios de control constitucional, se atiende precisamente a violaciones de carácter formal de los procesos legislativos que culminan con las normas impugnadas; naturalmente que esa impugnación sólo podrá hacerse cuando se publique la norma con la que concluyó el proceso, pero ello no significa que sea la norma constitucional la que se le impugne por vicios propios, sino los actos de procedimiento atribuidos específicamente a uno de los Poderes constituidos, que al ejercer una de sus facultades constitucionales, incurrió en vicios de procedimiento o materiales, en tanto incluya aspectos que están protegidos, como se dijo: por cláusulas implícitas de intangibilidad; podríamos pensar que en el decreto de reforma constitucional que se impugna como tal, como decreto, es en cierta forma una norma general y abstracta que se encuentra sub júdice; por lo tanto, aún no sabemos si la misma es o no parte de la Constitución, puesto que tanto el proceso de reforma como su contenido fueron puestos en tela de juicio.

Estamos frente a una norma general susceptible de control constitucional, ya que la misma no puede ser equiparada propiamente al texto constitucional, puesto que sus efectos están

sujetos a que haya cumplido tanto con los límites formales, como los materiales que la propia norma fundamental mandata para su reforma.

Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad desde mi punto de vista, es un mecanismo ideal para ejercer un verdadero control constitucional tendiente a tutelar la voluntad de los órganos reformadores ya sea locales o federales, pues un argumento recurrente en éstas y que es sujeto a control, se hace consistir en las impugnaciones de violaciones, como dijimos, de carácter formal de procesos legislativos; en este sentido, me parece que la tarea que ahora tenemos enfrente, consiste en dar un contenido específico a lo que se puede hacer o no se puede hacer mediante el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de nuestra Constitución.

Como sostuvimos algunos de los señores ministros en el voto minoritario de la Controversia 82/2001 que aquí se ha citado, -me refiero al voto minoritario-, el artículo 135, sólo establece cuatro reglas expresas y siete implícitas en el procedimiento de reformas constitucionales, y los únicos vicios que pueden darse en tal procedimiento, son los que quebranten tales reglas; el quebrantamiento de alguna de ellas, implicaría una actuación evidentemente arbitraria de cualquiera de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, de las Legislaturas locales, o de la Comisión permanente; lo que daría como consecuencia, que el procedimiento de reformas constitucionales, se considerará viciado, y por tal motivo, se declarará su invalidez y consecuentemente la de las de las normas relativas.

En conclusión, señoras y señores ministros, y en congruencia con los votos y la posición que he venido manifestando en estos temas, yo estimo que el procedimiento de reformas y adiciones a la

Constitución, en principio sí es susceptible de control constitucional; la acción de inconstitucionalidad resulta un medio ideal de control para ello y el examen puede comprender tanto el control formal como el material. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** No es primera vez que se abordan estos temas en el Pleno de la Suprema Corte, ya se ha destacado que incluso ha habido diferentes tesis sustentadas al respecto y esto obviamente nos permite recordar lo que son los grandes principios en materia de soberanía, en materia de división de poderes, de Poderes constituidos, de Poder constituyente revolucionario, de Poder Constituyente Permanente, etc., etc., y yo pienso que sobre todo el Tribunal constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cumple con esta responsabilidad, sobre todo ahora que no solamente se piensa en el juicio de amparo, sino también en la acción de inconstitucionalidad y en la controversia constitucional, debe ser muy escrupuloso en el manejo que haga de todos estos conceptos.

Naturalmente que hay mucha doctrina sobre el tema y cómo las Constituciones que se dan en los distintos estados del mundo llegan a recoger alguna de estas doctrinas específicas y por lo mismo no se trata de ir recurriendo a todas estas doctrinas para hacer una presentación académica, sino más bien tratar de seguir rigurosamente lo que dice nuestra Constitución a fin de que jurídicamente de acuerdo con nuestro orden constitucional mexicano tratemos de descifrar este problema.

En qué consiste el problema, cuando se produce una reforma constitucional realizada por, o el órgano que se ha identificado como Poder reformador de la Constitución, Poder Constituyente

Permanente o si se quiere desde otra perspectiva el conjunto de órganos que en un momento dado concurren para finalmente la producción de lo que está previsto constitucionalmente que es una reforma a la Constitución, que serían pues la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores con una mayoría de dos terceras partes de votación de quienes se encuentren presentes y las Legislaturas de los Estados en su mayoría.

Qué es lo que producen, y esto que producen puede ser susceptible de control constitucional, puede ser susceptible de control constitucional de una manera muy amplia, cuestiones procesales, cuestiones materiales, cuestiones adjetivas, cuestiones sustantivas, qué es lo que puede suceder, sólo juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, cómo podría regularse esta situación.

Yo recordaría algo que obviamente todos tienen presente, el artículo 39 de la Constitución dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”.

Y esto nos plantea el problema de si puede haber una asamblea popular en donde esté todo el pueblo reunido y de pronto decida que va a cambiar su forma de gobierno o va hacer reformas constitucionales, esto jurídicamente para mí es inaceptable, de algún modo consagraría una especie de derecho a la revolución, y la revolución es lo más contrario al sistema jurídico, por qué, porque precisamente aniquila el sistema jurídico, y una Constitución que admitiera esto y una interpretación del 39 que llevara esas conclusiones sería suicida porque estaría previendo la destrucción del orden constitucional.

De manera tal que debe entenderse que ese artículo 39 tiene que ser complementado por el artículo 40 y el artículo 41. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos a una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.

El esquema –pienso- que se va completando; hubo un momento histórico en que se emitió la Constitución y hubo un Poder Constituyente revolucionario, porque esto surge de una revolución que decide establecer criterios que van a servir para quienes después van a ejercer el poder; el Poder Constituyente se limita a emitir el orden jurídico fundamental para que los poderes constituidos actúen dentro de ese orden jurídico establecido por el Constituyente originario.

El artículo 41, complementa la idea. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Y aquí viene ese complemento que revela un gran ingenio jurídico; el Poder Constituyente originario, no va a ejercer poder una vez que ejerza su soberanía, el único acto que produce es la Constitución, que de ese modo viene a ser en cierto sentido, la depositaria de la soberanía del pueblo; y ahí se señalan los límites y las atribuciones de esos poderes constituidos; y esto, como que va funcionando muy lógicamente cuando se trata de actos de poderes constituidos; y ahí es donde surge el problema en el que estamos; que de pronto



aparece el Poder Constituyente permanente; Poder Reformador de la Constitución, diferentes órganos que tienen dentro de sus atribuciones, hacer adiciones a la Constitución, y eso nos lleva al otro problema; ¿pueden reformar lo que les venga en gana o solamente algunos aspectos?; y el problema colateral, al que ya se refirió el ministro Silva Meza.

¿Hay normas constitucionales de primera; principios fundamentales intocables que el Constituyente originario impone a todas las generaciones futuras; preceptos de segunda categoría; esto es admisible?

Don Felipe Tena Ramírez, en el estudio que hace del Constituyente Permanente, en un momento determinado, trata de distinguir las diferentes constituciones que se dan en el mundo y que asumen prácticamente cuatro proyecciones: las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor; lo que significa que el Constituyente originario delegó en el instituido, deliberada y explícitamente, la integridad de su soberanía; es decir, el Poder constituyente permanente puede cambiar lo que le venga en gana cuando quiera; puede cambiar totalmente la Constitución en cualquier momento.

Segunda, las que excluyen de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución; estos principios son intocables, una especie de precepto que estuviera después de la parte dogmática, que dijera: las disposiciones contenidas en los primeros veintinueve artículos de la Constitución, son intocables, nadie los puede modificar.

Tercera, las que sin referirse a los principios fundamentales, dejan a salvo de futura revisión determinados preceptos destinados a

preservar una aspiración social o una conquista política de relevante importancia para el Constituyente.

Artículo 123 constitucional, ese artículo es intocable ¿por qué?, porque representa las conquistas revolucionarias; y así podrían darse diferentes artículos como ejemplo.

Y dice Tena Ramírez: y las que sin pronunciarse en favor de ninguno de los anteriores sistemas, instituyen la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones o reformas; tal es nuestra Constitución en vigor y planteó por ella el problema de dar un contenido concreto a su fórmula.

¿Esto qué significa?, que teniendo ese Poder Constituyente permanente con las distintas matizaciones que se podrían dar en cuanto a enfoque, interpretación, etc., pero tiene atribuciones de modificar la Constitución, lo que podría dar lugar a que gradualmente fuera reformando los preceptos, a grado tal que llegue un momento en que la Constitución integralmente se haya cambiado; esto, en principio pues está en nuestro orden constitucional, el 135 no señala ningún límite al Poder Constituyente, simplemente señala: una fórmula procesal, tiene que cumplirse con estos requisitos, pero puede modificarse la Constitución integralmente, no hay preceptos de primera y preceptos de segunda, esto ya implicaría adoptar, sin sustento jurídico, desde mi punto de vista, y siguiendo claramente el pensamiento de Tena Ramírez, pues algo que no se dice en la Constitución, y que estaría limitando las atribuciones del Constituyente permanente, sin texto expreso de la Constitución. Dentro de este esquema, ¿en qué situación se encuentra este Constituyente reformador de la Constitución? Leo el párrafo que para mí resuelve el problema, dicho por Tena Ramírez: “Por ello, y cualesquiera sean las posiciones doctrinarias que se adopten, es lo cierto que conforme a nuestro derecho positivo, no sería procedente

considerar que por ser la Constitución norma superior a las modificaciones que a ella ingresan, éstas recibirían de aquélla la investidura de su validez, lo que autorizaría solicitar en el juicio de amparo la protección de la justicia federal en contra de los preceptos de nuevo ingreso. Ninguna porción de la Ley que en su totalidad es suprema, puede hacer valer su superioridad sobre las otras que participan del mismo atributo de supremacía. Otorgar el amparo en contra de una reforma o adición formalmente correcta, equivaldría a concederlo en contra de la propia Constitución, y nuestro juicio de amparo nació y subsiste para proteger la Constitución, no en contra de ella misma, sino de los actos externos de cualquier autoridad. Hemos mencionado que la modificación constitucional debe ser formalmente correcta, esto es, realizada y consumada conforme a los requisitos previstos en el artículo 135; en esa hipótesis y sólo en ella, se produce un acto con eficacia modificatoria, de otra suerte la pseudo reforma o adición no forma parte de la Ley Suprema y el juicio de amparo conserva su plena eficacia en contra del acto atentatorio que con el falso título de reforma o de adición pretendiera vulnerar el contenido de la Norma Suprema cuya defensa corre a cargo del juicio de amparo”.

En consecuencia, en términos generales, yo he estado plenamente convencido desde que fui alumno en tercero de facultad de don Felipe Tena Ramírez, que no es posible que si se presenta una Constitución, un precepto constitucional emanado, aparentemente de ese órgano, que para poder tener eficacia tiene que actuar dentro de la Constitución, eso esté al margen de la revisión constitucional; por ello, coincido con el proyecto cuando habla de que todas las cuestiones de carácter procesal sí abren la vía, en principio, y después explicaré por qué en principio, a el control constitucional. Naturalmente cuando Tena Ramírez escribe su obra y las actualizaciones que fue haciendo de la misma, no contemplan la

acción de inconstitucionalidad que surge hasta el año de mil novecientos noventa y cinco.

Ahora, qué es lo que aquí sucede; lo que aquí sucede es que tenemos que interpretar lo que dice nuestra Constitución, en lo que ha sido novedosa, que es el artículo 105 de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: “II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.” Aquí, efectivamente, se habla de una norma de carácter general, y dentro de las normas de carácter general yo colocaría a aquellas que aparecen publicadas como reforma constitucional pero que violentaron el procedimiento establecido en la propia Constitución.

Esto consagraría, lo dijo el señor ministro Gudiño, pues algo verdaderamente monstruoso, que puede violentarse totalmente lo que ordena la Constitución, y esto por sí mismo ya goza de inatacabilidad. No, ya se dijo que se cumplió con el 135 y en consecuencia eso no lo podemos tocar. No, para mí el 103 de la Constitución establece con claridad: “Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.”

¿En qué calidad queda la Constitución? Ley fundamental ¡ah! como es Ley fundamental a ella si no es posible que la podamos analizar, ni en juicio de amparo ni en acción de inconstitucionalidad. No, yo creo que en acciones de inconstitucionalidad sí pueden examinarse y deben examinarse este tipo de vulneraciones al procedimiento constitucional; es decir, 135.

Ya las demás cuestiones de que si se cumplió con esta ley, con este reglamento, eso para mí es ajeno, aquí es contraste con la propia Constitución y con un procedimiento que señala la propia Constitución.

Pero el proyecto del señor ministro Valls, con el que coincido substancialmente, señala que hay un inciso f) de la fracción II, en donde se da algo muy restringido, y lo mismo se hizo en el inciso g), también algo muy restringido. Si la Comisión Nacional de Derechos Humanos viene a impugnar leyes en materia tributaria, pues claro no dudo que dijera: es que esto tiene que ver con los derechos fundamentales que, en un momento dado, pues todo tiene que ver con los derechos fundamentales directa o indirectamente, y de esa manera pues siempre habría la posibilidad de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dijera: pero esto va en relación con los derechos fundamentales y sí tengo posibilidad de cuestionarlo. “La Comisión de Derechos Humanos podrá plantearlo contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, etcétera, aun contra tratados que vulneren derechos humanos consagrados en esta Constitución.” Derechos humanos consagrados en esta Constitución. El inciso f) dice: “Las partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales.” También la están restringiendo, no es de toda norma de carácter general sino son leyes electorales federales o locales; “y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.” Todavía restringe más en cuanto a partidos políticos regionales.

Y ahí es donde a mí me parece atinado el proyecto, en cuanto que señala que esta acción de inconstitucionalidad restringida no hace

posible la procedencia respecto de las normas constitucionales que se están impugnando.

De ahí que manifieste mi coincidencia con el proyecto del ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señores presidente.

Señoras y señores ministros, de alguna manera estamos reeditando el debate que ya sostuvimos hace unas semanas, si mal no recuerdo, el veintiocho de abril, en que todos abordamos este tema. Por ello, yo quiero decir que por supuesto estoy de acuerdo con el proyecto que ha presentado el ministro Valls, quizás con algunos ajustes, como lo señalaba el ministro Gudiño Pelayo en algunas partes menores, y sujetándome al voto particular que firmé con los otros ministros en esta parte, pero esencialmente estoy de acuerdo, y yo voy a tratar de ser muy breve para retomar algunos temas que quedan en este debate y que son exclusivamente para tratar de acreditar por qué sostengo mi posición tal y como la manifesté la vez pasada.

En primer término considero que efectivamente un principio fundamental de la Constitución debe ser la estabilidad, que efectivamente nuestra Constitución establece un Estado republicano, democrático de derecho y social con todas una serie de características, pero yo en mi convicción personal considero, que precisamente la estabilidad y la concreción y materialización de ese régimen democrático de derecho, se basa precisamente en que todos los órganos del poder público se sujeten al mandato constitucional, y esto lo he repetido en varias ocasiones, y

evidentemente esto es una premisa de la que parto porque éste es parte del debate muy válido que se ha venido dando y de los puntos de diferencia.

Yo también sigo sosteniendo que estamos en presencia de un órgano, y yo coincido con quienes han señalado que el órgano es toda forma de personificación normativa de la cual sea postulable la función de producción normativa en una determinada cultura jurídica. En este sentido hay distintos tipos de órganos, y esto me parece que es innegable, hay órganos simples, hay órganos individuales, hay órganos complejos, pero el punto es, si estamos de acuerdo con esto, yo en mi proyecto de resolución, en el voto hablé del ejercicio de una función que también mencionó el ministro Silva Meza. Cuando concurren distintos órganos en esa producción normativa o en el ejercicio de esa función, se están constituyendo en un órgano complejo, no podría interpretarse de otra manera, y por supuesto no pierden su identidad, como no la pierden las Cámaras del Congreso cuando concurren en el proceso legislativo; y sin embargo, las propias Cámaras tienen sus facultades exclusivas, y facultades que realizan sin la participación de la otra, pero para realizar la función legislativa, necesariamente requieren conformarse en un órgano complejo para realizar la función.

En este sentido, yo no veo ninguna diferencia con lo que hace el Congreso de la Unión, conforme al mandato del 135, con las Legislaturas estatales. El Congreso de la Unión solo, no puede realizar la función reformadora de la Constitución, como tampoco pueden las entidades federativas; para realizar esa única función superior del Estado, tienen que concurrir en los términos del 135; primero el Congreso de la Unión, que el 135 como lo dijimos, pues viene de la Constitución del 57, cuando era una Asamblea única del Congreso, y no se han reformado desde entonces, por eso tiene esa redacción; la hemos interpretado cuando se introdujo el Senado y a

la luz de los precedentes constitucionales y la práctica legislativa, que debe seguir el mismo procedimiento que las leyes, y entonces participan cada una de las Cámaras y se requiere de una votación especial, de las dos terceras partes.

Cumplida esta parte, el Congreso de la Unión tiene la obligación de enviar a las Legislaturas de los estados, para que concurran en la función reformadora, y den su aprobación o desaprobación a la reforma que les envía. Si esto no se da, no puede haber reforma constitucional, necesita la concurrencia de los órganos, y la Constitución establece un mínimo, la mayoría de las Legislaturas estatales, dieciséis es lo que se requiere, cuando ese número se da, se está cumpliendo con la segunda parte.

Y finalmente, nuestro Constituyente, por las razones que sean, le dejó al propio Órgano Legislativo, al Congreso de la Unión, y en su caso a la Comisión Permanente, hacer la declaratoria de la reforma constitucional. Esto es por una parte.

Consecuentemente, yo sigo sosteniendo que sí estamos en esta, -digamos-, ejercicio de una función, con la concurrencia de órganos, que constituye en su conjunto un órgano complejo para poder realizar la función.

Por otra parte, me parece muy importante lo que aquí se ha expresado. Todos los que han hablado en contra del proyecto, han hablado de una interpretación del 105. Quiere decir que expresamente ahí no está señalado la posibilidad de la vía para impugnar la reforma constitucional; han hecho un ejercicio de interpretación, muy válido, y el cual yo respeto totalmente, pero en mi opinión quiere decir que el 105 expresamente no señala, como en los demás casos de leyes federales y leyes estatales, la vía para impugnar el proceso de reforma constitucional.



Finalmente, y para concluir, creo que en todos los sistemas jurídicos que yo conozco, no son muchos, pero son algunos de todo tipo, hay ámbitos en donde se reserva, por distintas razones, a un órgano, una competencia que es inatacable. Cuando el Congreso de la Unión, a través de la participación de sus dos Cámaras, de nueva cuenta, en el juicio político dictan una resolución, su resolución por disposición expresa en nuestra Constitución es inatacable; si el Senado de la República dictara una resolución aberrante, sería responsabilidad del Senado de la República; cuando la Cámara de Diputados dicta su resolución en el procedimiento para desaforar a un servidor público, también la Constitución establece que es inatacable la resolución; si la Cámara de Diputados cometiera una aberración, un abuso, y ejerciera esa facultad, nadie podría ya cambiarla, y sería responsabilidad del órgano.

Yo creo que esto es exactamente lo que sucede con la reforma constitucional, y el Constituyente mexicano, el originario, y el Constituyente permanente, ha mantenido esa situación hasta ahora. Yo he sostenido, y lo vuelvo a hacer, que en esta materia es el Congreso de la Unión quien tiene la facultad de declarar la reforma y lo hace bajo su responsabilidad.

Yo considero, que es difícil pensar en una irregularidad de tal tamaño o de tal entidad, que burdamente hubiera una reforma constitucional que violentara el procedimiento que señala el 135, no estoy diciendo que no pudiera llegar a darse, pero eso me parece que trae como consecuencia una responsabilidad política, no de otro tipo, porque nuestra Constitución no lo prevé, y como yo he sostenido en varias ocasiones, que la Suprema Corte de Justicia efectivamente es la garante de la constitucionalidad, pero que precisamente por ello debe someterse de manera precisa a la

competencia que le ha otorgado el Constituyente, no puede por vía de interpretación, prorrogar sus competencias.

Consecuentemente, yo estaré con el proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Señora, señores ministros, por principio de cuentas yo quisiera mencionar que también vengo de acuerdo con el proyecto que presenta el señor ministro Valls, con algunas observaciones menores, y quisiera sobre todo dar las razones, las justificaciones de mi votación, que de alguna forma también ya estuvieron mencionadas en la ocasión, en la que el veintiocho del mes pasado estuvimos en oportunidad de discutir ya parte de este asunto.

Creo que para poder entender cuál es el problema el ministro empezó planteando dos cosas que a mí me parecen muy importantes, ¿existen límites a la actuación del Poder Constituyente? Y de aceptarlas existe o no la posibilidad de que éste tenga un medio de control jurídico. Por principio de cuentas, para entender, primero que nada si existen límites al Poder Constituyente, tenemos que partir de dos situaciones específicas, la naturaleza jurídica del Constituyente Permanente y por otro lado la interpretación del artículo 105 constitucional.

Por lo que hace a la naturaleza del Constituyente Permanente primero que nada quisiera decir, que si bien es cierto que desde el punto de vista doctrinario, —ya lo había mencionado Don Mariano en alguna otra ocasión, lo ha mencionado el señor ministro Cossío— que existen varios autores, desde este punto de vista doctrinario que manifiestan que no pueden ser alterados ningún concepto fundamental de la Constitución, que esto es una conquista que se

obtiene a través, a veces de movimientos armados y que al final de cuentas sus conceptos jurídicos fundamentales no deben ser alterados, esto es algo que riñe de manera específica con el derecho positivo, y más con el derecho positivo mexicano, porque si nosotros vemos el artículo 39 constitucional nos dice que: “La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Entonces, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo sí es factible llevar a cabo este tipo de modificaciones; por otra parte, si la soberanía radica en el pueblo y éste es el que puede en un momento dado establecer cuál su Constitución, darse su Constitución y establecer cuál es la forma de gobierno, pues realmente se está ejerciendo a través de la soberanía popular, se está depositando ¿en dónde? En nuestra Constitución, la soberanía se deposita en nuestra Constitución.

Por otra parte, el propio Constituyente está determinando esto también en el artículo 135 de la Constitución, el artículo 135, nos está diciendo: “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”. ¿Qué nos está diciendo el artículo 135? Primero que nada que la Constitución sí puede ser reformada. ¿Existe alguna restricción al respecto? No, no está estableciendo restricción alguna, simplemente nos está determinando cuáles son los órganos competentes para llevar a cabo estas reformas y nos dice que entre estos órganos competentes están involucradas las Legislaturas federales y las locales, en primera instancia, nos dice, que en un momento dado estas Legislaturas tienen que tomar en consideración cómo, primero cómo vota cada una de ellas y

determinar si se aprobó o no la reforma correspondiente y al final de cuentas el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente, hacer en un momento dado el recuento tanto del federal como del local, si se dio o no, la votación suficiente, para poder tener como hecha la reforma constitucional; entonces el 135 en ningún momento le está dando al Poder Judicial Federal, ingerencia alguna dentro de lo que es el proceso de reforma constitucional, no se la dá ni siquiera para el recuento de votos, por esa razón, cuando se dice que es procedente el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad, respecto de aquellos procedimientos en los que se reforma la Constitución exclusivamente para determinar si este procedimiento se llevó a cabo o no conforme a la Constitución, yo creo que no, eso sería de alguna forma darle al Poder Judicial, una competencia que la Constitución no le ha dado, expresamente no se la ha dado, en algún momento se habló de la falibilidad que pudieran tener el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados en el recuento de estos votos para determinar si habría o no la votación idónea para poder llegar a esta reforma constitucional, la pregunta es: Los medios de control constitucional no se dan por la falibilidad, se dan para un sistema de pesos y contrapesos en la división de poderes, pero no porque se considere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es infalible, eso sería muy bonito pero yo creo que está un poco lejos de la realidad; entonces, la razón fundamental es esa, la Constitución de alguna manera nos está estableciendo competencias específicas y en este caso concreto al Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se la otorga, lo hace a un lado de este procedimiento constitucional.

Por otra parte se ha dicho, que si el Constituyente permanente es un órgano constituido, que debe de estar sometido a la Constitución y que por eso sí puede afectarse en sus decisiones fundamentales; entonces, aquí el problema que se presenta es, si el poder

constituido en un momento dado es quien va a realizar las reformas a la Constitución, ¿por qué?, porque tanto el 39 constitucional como el 135 le otorgan esta facultad; lo cierto es que aquí se está estableciendo cuál es el procedimiento para llevar a cabo esto; pero el problema fundamental consiste, creo yo, en que se confunde entre lo que es el poder del Estado con los diferentes órganos que lo integran y creo que de ahí viene una confusión muy grande que nos lleva a veces a la determinación de situaciones que no son acordes con la Constitución.

El artículo 49 constitucional nos está diciendo, de manera expresa, nos dice: "El Supremo Poder de la Federación, –el Supremo Poder; es decir–, 1.- El poder del Estado es único, que se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial"; ¿qué quiere decir? Que no es que el presidente de la República sea el Poder Ejecutivo, ni que el Congreso de la Unión sea el Poder Legislativo; ¡no!, que el presidente de la República es, en un momento dado, el depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo que le otorga la Constitución y lo mismo sucede respecto del Congreso de la Unión. Entendidos de esta manera, lo único que podemos pensar es, si el poder del Estado es único, ¿qué quiere decir?, que para su ejercicio se divide, se divide en funciones, en funciones que de alguna manera van determinando las características a través de las cuales, el Estado lleva a cabo su función principal y estas funciones pueden ser: Ejecutiva, Legislativa o Judicial, ¿cómo!, a través de actos específicos que son actos generales, –si es que estamos hablando de leyes–, o actos jurídicos concretos e individualizados, si estamos hablando de actos realizados por el Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.

Pero también tienen otro poder importante, que tampoco es divisible, que es el Poder Constituyente, y el Poder Constituyente, que de alguna forma se está estableciendo ¿cómo?, por la soberanía propia

que le da el artículo 39 constitucional; y la soberanía que se considera que debe de otorgarse a este órgano, que de alguna forma parte de ese poder único del Estado, que es el Constituyente originario y que a través de él se va a otorgar qué, nuestra Constitución, ¿realizando un acto jurídico legislativo común y corriente?, ¡no!, un acto jurídico de alta, alta legislatura; es decir, un acto legislativo que establece una norma de alta jerarquía, que es la única que ocupa realmente en la pirámide jerárquica este lugar, nuestra norma jurídica fundamental a la manera de Kelsen.

Entonces, se establece este Poder Constituyente a través de nuestra Constitución, dado por el Constituyente originario, porque así lo estableció nuestra Constitución, pero al final de cuentas, El Poder Constituyente originario pudo haber continuado; sin embargo, nuestra Constitución dice: "Una vez que se emita la Constitución éste en un momento dado, pasa al Poder Constituyente permanente"; no es que desaparezca, simplemente que se lleva a cabo en su función, como Poder Constituyente, a través de personas y estas personas son las que llevan a cabo esta función; entonces, sí se lleva a cabo a través de estos Poderes, El Poder Constituyente originario, primero; el establecimiento de la Constitución, como órgano máximo; y después, El Poder Constituyente permanente unido en el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, para poder llevar a cabo cualquier reforma constitucional en los términos establecidos por la propia Constitución, ¿qué es lo que debemos entender? Bueno, pues que efectivamente la soberanía de nuestro pueblo se encuentra establecido, ¿en dónde?, precisamente en nuestra Constitución, y si está establecida esta soberanía en nuestra Constitución, debemos entender fundamentalmente, que está dada: primero, este Poder en el Constituyente originario, después en el Constituyente permanente; esto una vez que ha sido perfeccionado se está depositando, ¿en dónde?, en nuestra Constitución.

Y esta situación que se establece en nuestra Constitución, es lo que nos determina el celo, el principio de supremacía constitucional,

¿Por qué? Porque nuestra soberanía está realmente radicada y determinada en este órgano máximo que es nuestra Constitución.

Y por tanto, en uso y protección de esa soberanía es, que este ordenamiento no puede ser motivo de impugnación, no puede ser motivo de impugnación. ¿Por qué? Precisamente por el nivel jerárquico que adquiere y que le otorga nuestra propia Constitución, que se la ha dado el pueblo a través del artículo 39 constitucional.

Entonces, sobre esta base, yo entiendo, que no podemos en un momento dado determinar, que un órgano de esta naturaleza pueda ser, bueno una disposición establecida en la Constitución, sea motivo de impugnación a través de un medio control constitucional no establecido en la Constitución.

El 105, en su fracción II, de manera expresa, nos dice algo que en lo personal me parece muy, muy importante. El 105 nos está diciendo: “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”. Nunca está diciendo que se esté en la posibilidad de confrontar a la propia Constitución, está determinando que sí tenemos la obligación de velar, porque en un momento dado, los ordenamientos que emanan de ella, estén acordes a la Constitución, pero nunca está estableciendo que determinemos que la Constitución es acorde con la Constitución misma. ¿Por qué? Porque el propio sistema que está estableciendo la Constitución, no pone al Poder Judicial en posibilidad de ejercer esta función de control constitucional de la propia Constitución, sino únicamente de las normas de carácter secundario.

Por otro lado, creo que si se llegara a la determinación de que establecer, que porque se puede impugnar la constitucionalidad de una norma y la Constitución es una norma, por esto puede entenderse que está comprendida dentro del artículo 105 constitucional, con el debido respeto, yo no lo comparto, y no lo comparto porque si bien es cierto, que es una norma, no es una norma, jamás será una norma de la misma jerarquía, nunca podrá ser, y el artículo 105 es muy claro para determinar cuáles son las normas impugnables a través de este medio de control constitucional. Esto, como ya lo habían mencionado, no ha sido un tema que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debata por primera vez, no, tenemos varios precedentes en los que esta Suprema Corte ya se ha pronunciado, el Amparo en Revisión 1334/1998, en el que en esa ocasión la Suprema Corte interpretó, precisamente este artículo y dijo: que sí podría entenderse la posibilidad de impugnación en un juicio de amparo.

El Amparo en Revisión 219/2002, en el que la Segunda Sala por unanimidad de votos, con ausencia del señor ministro Góngora Pimentel, determinó: que no era posible la impugnación.

La Controversia Constitucional 82/2001, que se resolvió bajo la ponencia de la ministra Olga Sánchez Cordero, en la que por mayoría de ocho votos, con el voto en contra del ministro Aguirre, del ministro Azuela y del ministro Silva Meza, se determinó: la improcedencia, respecto de la impugnación de normas constitucionales.

El Amparo en Revisión 1743/2004, también resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que por unanimidad de cinco votos de sus integrantes, se resolvió también la improcedencia de esta acción.



Y, bueno, el asunto que ahora nos convoca, en el que ya en una primera intervención habíamos externado el criterio, que al menos, que yo ahora estoy sosteniendo, en la misma opinión y en la misma línea de los asuntos en los que me ha tocado votar, que han sido exclusivamente, uno anterior a éste, en el que yo he sostenido el criterio de que no es posible impugnar las reformas constitucionales a través de medio de constitucional alguno.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Aparentemente se ha cumplido mi propósito, ser el último que hable, para haber tenido antes la oportunidad de escucharlos a todos. ¡Claro! que falta de posicionarse el señor ministro presidente, pero como en este momento me indica que debo hacer uso de la palabra, yo gustoso lo hago.

Hace aproximadamente dos mil, tres mil años, Confucio, le contestó a uno de sus alumnos que le preguntaba: Maestro es posible dirigir su vida para un individuo a través de una palabra? Y Confucio le contestó: supón que la palabra sea prudencia.

Este asunto ha desbordado las prudencias. Nosotros no podemos permitirnos el lujo de desbordar nuestras prudencias; tenemos, en todo caso, que ser ecuanímes, equilibrados y responder a las demandas de justicia constitucional en los tiempos previstos para eso, conforme a nuestras ocupaciones y, aunque parezca paralógico lo que voy a decir, lo hago por prudencia y para no despertar falsas expectativas. Si los Poderes constituidos colaborantes en el sistema de modificación constitucional que se prevé en el artículo 135, de la política de los Estados Unidos Mexicanos determina que debe existir

la esclavitud, qué haría yo, señoras ministras, señores ministros yo renuncio a mi cliente. Cuando yo protesté como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de haber ejercido libremente mi profesión y de haber tenido una variada clientela a la que traté de servir con lealtad; pensé para mis adentros: la cambio por un solo cliente que será la Constitución a quien prometo servir con toda lealtad. Por qué les digo que hago esta afirmación, por prudencia, porque a diferencia de otras Constituciones, la nuestra no nos permite ser los cancerberos de los materiales que deben estar incrustados en la Constitución. Sí nos permite ser los cancerberos de la regularidad constitucional.

De todas las leyes y de todos los actos de autoridades, salvo algunos específicamente marcados por la Constitución, para procurar la regularidad constitucional. Desde luego, como Tribunal constitucional que somos, tenemos la encomienda de interpretar la Constitución, lo que no podemos es seleccionar las materias que han de estar dentro de la Constitución.

Qué contiene nuestra Constitución. Contiene textualizada o detextualizadamente valores; contiene principios y contiene normas ordinarias reforzadas. Qué hacen los Poderes constituidos, órganos fragmentados en colaboración que decía el ministro Cossío Díaz, cuando se organiza para modificar la Constitución: señala principios y señala normas particularizadas que pueden ser ordinarias y les da un plus valor por estar dentro del folleto constitucional. Los valores son y la preceden; los puede recoger textualizadamente o puede no hacerlo, pero realmente no serán una creación de él y, por tanto, no serán una criatura de él; sin embargo, yo sostengo y he sostenido que sí somos cancerberos para impedir, que por el arco de la Constitución, entren remedos de normas constitucionales que se aparten de su validez contenida y preceptuada en el artículo 135,

constitucional. Esas falsas normas constitucionales debemos de atajarlas, porque no son Constitución.

No quiero aburrirlos, leyéndoles de nuevo al 135; serán parte de la Constitución y vienen los requisitos del 135. A contrario sentido, los que no cumplan eso no serán parte de la Constitución, y el Tribunal constitucional no puede permitir que circule moneda falsa porque se le dé admisión.

Ahora bien, el señor ministro don Sergio Valls nos dice: Habiéndose determinado que no es notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad propuesta por partidos políticos en esta materia, hago el estudio y llegó a la conclusión de que después de un profundo análisis y revisión encuentra una improcedencia, por no tratarse en sentido estricto de leyes electorales; he meditado toda la sesión lo que se ha dicho al respecto y con pena me aparto de este criterio.

Yo pienso que es una falsa ley si no cumplió con los requisitos formales del 135, y es bueno como decía don Juan Silva Meza, que desde ahora y con esta oportunidad podamos decir si se cumplió o no con los requisitos formales del 135. En este único sentido me aparto del proyecto. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias señor ministro presidente. Señora ministra, señores ministros, primero que nada quisiera dejar patente como ya lo hicieron varios de mis compañeros que me han antecedido en el uso de la palabra que es muy significativo que ésta no sea la primera vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esta integración de la Novena

Época, analiza si procede algún medio de control constitucional en contra de un procedimiento de reformas a la Constitución; lo hizo en el Amparo en Revisión 1334/1998, interpuesto por el señor Manuel Camacho Solís, en contra del procedimiento de reformas al artículo 122 de la Constitución Federal, ocurrido el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis; lo hizo nuevamente, ahora en vía de controversia constitucional al resolver las interpuestas en contra del procedimiento de reformas, entre otros del artículo 2º de la Constitución, lo que se dio en llamar “la reforma indígena”; y en otras ocasiones y ahora lo hace con la llamada “reforma electoral”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día trece de noviembre de dos mil siete, lo que no deja lugar a dudas a serias reflexiones en este tema.

El proyecto que hoy se somete a nuestra consideración reviste una trascendencia mayúscula, puesto que se pone en la mesa de discusión, si es posible, a través de la acción de inconstitucionalidad impugnar las reformas que el Constituyente permanente o el Poder revisor realiza a la norma fundamental.

En la consulta esencialmente se sostiene por parte del ministro ponente, por una lado, que sí es posible analizar las reformas a la Constitución Federal, argumentando toralmente que ello deriva del propio precepto del artículo 135 del Ordenamiento Supremo; y, por otro, considera que la acción de inconstitucionalidad no es el medio idóneo para ello, puesto que expresamente no se señala así, además de que conforme a la naturaleza para la cual fue concebido este medio de control constitucional no permite esa posibilidad, ya que sería necesario conferirle el carácter de ley ordinaria, lo cual estima no es posible.

Quiero dejar de manifiesto mi conformidad con el estudio que nos presenta el ministro ponente en cuanto considera, que conforme a la

estructura y finalidades de nuestra Constitución sí existe la posibilidad de que su proceso de reformas sea susceptible de revisión.

Sin embargo, de manera respetuosa disiento de su postura en cuanto a que ello no puede ser posible a través del medio de control que nos ocupa por las razones que a continuación me permitiré expresar.

En primera instancia, con relación al primero de los tópicos que señalé, que sí es posible analizar el procedimiento de reformas a la Constitución Federal, quiero dejar puntualizado que cuando este Tribunal Pleno lo analizó en vía de controversia constitucional esta posibilidad de impugnación de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, presenté un proyecto a resolución, la Controversia 82/2001, que fue a la postre aprobada por la mayoría de los ministros que entonces integraban este Tribunal Pleno, en el sentido de que el procedimiento de reforma constitucional, no era susceptible de control, criterio del que derivó la tesis que todos conocemos: PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.

Sin embargo, ahora, tomando en cuenta que en el caso que nos ocupa y que estamos dilucidando, esta posibilidad a través de un medio de control distinto de la controversia constitucional como es la acción de inconstitucionalidad una nueva reflexión sobre el tema y en específico sobre este medio, me lleva a apartarme del criterio que se sustentó al resolverse las referidas controversias constitucionales, y a estimar bajo la línea argumentativa que se sustenta en el proyecto, que el procedimiento de reformas o adiciones a la Constitución, sí puede ser objeto de este medio de control, partiendo de lo siguiente: Una Constitución, es entendida como la ley

fundamental de un Estado, piedra de toque del orden jurídico e instrumento que define el ser político de un país, ya que a través de ésta organiza sus propios principios y sus órganos públicos. Asimismo, en la Constitución se plasma lo que se ha dado en llamar decisiones políticas fundamentales o los valores supremos constitucionales, que distinguen el Ser de un pueblo, y que no pueden modificarse fácilmente entre los que pueden mencionarse: la forma del Estado, la forma del gobierno o la declaración de los derechos del hombre. En este orden de ideas, para que una sociedad pueda dar nacimiento a dicho instrumento político fundamental, ejercita su voluntad soberana, creando un órgano primigenio, que tendrá la importante labor de plasmar en este instrumento, sus decisiones políticas fundamentales o valores supremos constitucionales, el cual ha sido denominado, y lo han mencionado aquí en todas sus intervenciones los señores ministros, como el Poder constituyente o el Constituyente originario. Dicho Constituyente originario, se encuentra investido de una serie de atributos que le son propios por su especial naturaleza, como lo son: la detentación de un poder jurídicamente ilimitado, puesto que a través de él emana la voluntad soberana de una sociedad, en una época y en un lugar determinados. Este órgano especial, no gobierna, puesto que le corresponde solo instituir a los poderes constituidos para que sean éstos quienes ejerzan dicha función, estableciéndose asimismo, límites que no pueden rebasar.

En el caso de nuestro país, fue el Congreso Constituyente de Querétaro el encargado de dar vida a la norma fundamental que actualmente nos rige, estableciendo en ella las decisiones fundamentales del pueblo mexicano, entre las que ubicó para lo que aquí interesa, la posibilidad de que la propia Constitución que expedía, fuera adicionada o reformada, consciente de los cambios o de la evolución que indudablemente experimentarían la sociedad mexicana con el paso del tiempo. Esa posibilidad, fue instituida en el

todavía vigente desde entonces primer párrafo del artículo 135 de nuestra norma fundamental, que no leo porque se ha leído en varias ocasiones en esta sesión; de este numeral puede advertirse que fue voluntad del Constituyente originario encomendar la adición o reformas a la Constitución Federal, a un órgano complejo, integrado por el Congreso de la Unión, y por las Legislaturas de los Estados, estableciendo del mismo modo, un procedimiento rígido para que las adiciones o reformas lleguen a formar parte del texto constitucional, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y su aprobación por la mayoría de las Legislaturas estatales. Este órgano denominado Constituyente permanente, Poder revisor de la Constitución, cuenta con una función primordial dentro del ordenamiento jurídico mexicano, puesto que es el encargado de plasmar dentro del texto constitucional, las nuevas decisiones de una sociedad, conforme a su actual devenir histórico.

Es conveniente señalar que esta especial naturaleza y función que desarrolla este órgano revisor, no lo ubican por encima de nuestra Constitución, por el contrario, también se trata de un órgano constituido, puesto que su conformación y atribución están previstas en la propia Constitución, y por ende, está limitado por ella, de ahí que, no obstante que en ejercicio de su facultad revisora pueda alterar o modificar las atribuciones o competencias de los poderes constituidos e imponerles limitaciones o prohibiciones, ello no significa que al ejercer su atribución esté exento de control alguno, ya que significaría primero: que se trata de un órgano situado por encima de la propia Constitución, lo cual es inadmisibles, porque se crea para ésta y su actuación se encuentra en todo caso sujeta a la misma y en segundo, que es un órgano perfecto no susceptible a error alguno que podría actuar sin duda arbitrariamente, en ese sentido el texto del artículo 135 de la Constitución Federal, puede advertirse que si este órgano reformador o Revisor, no sigue el

procedimiento de reforma o adición que la propia Constitución ordena, entonces no hay normas constitucionales, por lo que la verificación de que se hubiese respetado el procedimiento reformativo, es una garantía de respeto al principio de su supremacía constitucional, sobre todo tratándose del propio órgano que pueda reformarla o adicionarla y que por mayoría de razón está más obligado a respetar su mandato dada su función, a partir de esas premisas es dable concluir como lo hace el proyecto que el ministro Valls somete a nuestra consideración, que sí cabe plantear la inconstitucionalidad del procedimiento reformativo; esto es, su inconstitucionalidad formal a fin de revisar que éste se hubiera efectuado de acuerdo al artículo 135 constitucional. Hasta aquí coincido con la propuesta del proyecto, es decir, que sí son objeto de control constitucional los posibles vicios que pudieran existir en el procedimiento de creación de la normativa constitucional; no obstante lo anterior, estimo pertinente avocarme a la argumentación que se contiene en el proyecto referente que si bien el proceso de adición o reforma es susceptible de control, ello no significa que la Suprema Corte, como encargado de verificar jurisdiccionalmente el respeto a la Constitución Federal e intérprete final conforme a las facultades otorgadas constitucionalmente al Poder Judicial de la Federación, pueda conocer de tal control formal a través de cualquiera de los medios de control constitucional que establece la propia Constitución, como lo sería en el caso la acción de inconstitucionalidad, pues necesariamente debe atenderse a su objeto de tutela que es determinar, si una norma contradice o no el texto constitucional. El estudio que se hace parte de este análisis y concluye en términos genéricos, que el concepto de normas generales contenidas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, no puede ser identificado con la acepción Constitución, de lo que se tiene que el objeto de la acción de inconstitucionalidad está limitado al examen de leyes en sentido estricto, esto es, aquellas expedidas por el Legislador Ordinario



Federal de los Estados o del Distrito Federal, para reforzar esta consideración el proyecto reconoce que la Constitución; no obstante, es un conjunto de normas por su propia definición como documento político que contiene las bases de un estado constitucional al comprender esencialmente la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de derechos fundamentales y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales para el Estado, no puede considerarse una ley ni conferírsele un ámbito federal o local y menos aún, clasificarla en una materia en concreto según el precepto o preceptos de que se trate; luego, aun cuando una reforma constitucional, lo dice el proyecto, si se hubiese denominado reforma del Estado, reforma judicial, reforma indígena, reforma electoral, etcétera, la Constitución es un documento que conforma toda la base del Estado mexicano, sin que pueda encuadrarse en una materia en particular, que por tanto, al no tener un ámbito federal o local no puede considerarse con sus reformas y adiciones a un objeto de control a través de la acción de inconstitucionalidad y por ende que un porcentaje minoritario de los órganos Legislativos enunciados en el artículo 105, fracción II, los partidos políticos o bien el Procurador General de la República, tengan legitimación para ejercer la acción de inconstitucionalidad en cuanto a dicha reforma; por lo tanto, concluye el proyecto la Suprema Corte no tiene facultades para controlar a través de este medio de control constitucional, la acción de inconstitucionalidad, los actos que emita dicho órgano. De igual forma, el proyecto continua señalando una serie de argumentos bajo la misma línea; sin embargo, desde mi óptica estimo que dichos conceptos que desarrolla están encaminados mas bien al contenido material de la norma constitucional y no al aspecto formal; en efecto, como ya lo mencioné el artículo 135 de la Constitución Federal, señala categóricamente que para que las reformas o adiciones a la Constitución Federal, formen parte de ella, esto es, para que sean consideradas materialmente normas constitucionales se requiere

agotar un procedimiento consistente en que exista el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las Legislaturas estatales. En el caso, el Partido Nueva Alianza señala: de la simple lectura de la reforma constitucional de que se trata no se advierte el cómputo de los votos mayoritarios de la Legislaturas de los Estados, ni tampoco consta la correspondiente declaración de aprobación por el voto mayoritario de dichas legislaturas, esto está en la foja cuarenta y dos del proyecto que se nos presenta; como puede verse, estos aspectos no están encaminados a combatir el aspecto material de la norma constitucional; esto es, su contenido, sino su aspecto meramente formal de creación. En esta medida, se cuestiona que las normas que se reforman o adicionaron en la Constitución, forman parte de ella; ya que se estima, que no se siguió el procedimiento relativo. En esa medida, considero que esta vía constitucional, si es la idónea para combatir este aspecto formal, en la medida, que si bien es cierto, que se instituyó para confrontar normas con la Constitución Federal; lo cierto es, que en mi concepto el decreto a través de la cual se expide formalmente la reforma constitucional, sí tiene este carácter de norma general; y por tanto, puede ser susceptible de analizarse a través del medio de control que nos ocupa.

Desde mi punto de vista. Debemos diferenciar los aspectos formales y materiales de la reforma constitucional, partiendo de la premisa que la Constitución Federal es la norma de normas; esto es, “es la norma general por excelencia”, la base de todo el sistema jurídico mexicano; de tal manera, que si lo que se cuestiona es, que no se respetaron las formalidades que la propia norma general suprema establece, para poder ser reformada o adicionada, es necesario realizar el análisis de su procedimiento de creación.

Ahora, estimar que a través de este medio no puede analizarse el procedimiento de reformas constitucionales, daría lugar a que, un órgano constituido como es el revisor o reformador de la Constitución Federal, pueda por su propia naturaleza, no apegarse a su texto; lo cual resulta inadmisibles, ya que su actuar, como ya se dijo, y como se ha señalado, debe estar apegado al texto del artículo 135.

Además, considerar que para que proceda dicha revisión, es menester que ésta se encuentre regulada en forma expresa en el propio texto constitucional, considero que ello no es motivo suficiente para no realizarla; puesto que desde mi perspectiva, dicha atribución puede derivarse en forma implícita el citado artículo 135, en la medida que establece un procedimiento para la reforma o adición de preceptos constitucionales, el cual sin duda, también está sujeto al principio de legalidad, que la propia Constitución Federal pregona.

En este orden. El ejercicio de un medio de control constitucional como es la acción de inconstitucionalidad, sí constituye el medio idóneo para combatir los supuestos vicios del procedimiento legislativo; puesto que dicho medio, tiene su justificación y medida en el propio texto constitucional, de ahí que en mi concepto, sea factible que a través de este medio, se revise si la norma de esa jerarquía, cumplió con los requisitos formales para ser considerada como tal.

En consecuencia; contrario a lo que se sostiene en el proyecto, estimo que la acción de inconstitucionalidad, sí resulta el medio idóneo para cuestionar este procedimiento de reformas. Sin embargo, estimo como lo ha hecho el ministro Azuela, que no todos los sujetos legitimados a que se refiere la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, se encuentran en posibilidad de hacer valer este medio de control; puesto que, en algunos casos dicha

legitimación se encuentra, acotada, algunas veces a ciertas materias; y en otras ocasiones, también a algunas otras cuestiones.

Mi intervención entonces se centrará a si los partidos políticos tienen esa capacidad procesal, para acudir al presente medio de control, en la medida que el asunto que nos ocupa, fue iniciado por dos de ellos.

Como es sabido, a partir de la reforma de agosto de mil novecientos noventa y seis; y curiosamente, después de haber resuelto este Tribunal Pleno la Acción de Inconstitucional, que todavía recuerdo con toda precisión, respecto de la Ley de Participación Ciudadana, fue cuando se reformó en agosto de noventa y seis, el Poder Reformador de la Constitución adicionó a la fracción II, del artículo 105 constitucional, y recuerdo también, que en esa ocasión, el Tribunal Pleno se manifestó porque quedaría un segmento importante de leyes sin control constitucional, que eran precisamente las leyes en materia electoral. Entonces, el Constituyente permanente, el Poder Reformador, adicionó la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, inciso f), para que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, pudieran ejercitar la acción de inconstitucionalidad, únicamente, “únicamente”, en contra de leyes electorales federales o locales, estatales o del Distrito Federal; asimismo, se otorgó legitimación procesal activa a los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, quienes a partir de entonces, pueden presentar este medio de control constitucional, “exclusivamente”, en contra de leyes electorales expedidas por el órgano Legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La interrogante entonces a resolver en este momento es: lo que el Constituyente permanente quiso decir, o acotó, en leyes electorales o federales, entratándose de la legitimación de los partidos políticos.

En concreto, este Tribunal Pleno habrá de determinar si por Leyes Electorales, federales o locales, en este contexto de la fracción II, inciso F) de la Constitución, del artículo 105, se puede entender también la posibilidad de que un partido político pueda impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad el procedimiento de reformas a la Constitución en materia electoral, o si por el contrario, el Poder Reformador de la Constitución limitó a que los partidos políticos a través de sus dirigencias pudieran impugnar únicamente y acotadamente Leyes Electorales, federales o locales, en esta materia electoral, de inferior jerarquía a la Constitución, sin que ello incluyera el procedimiento de reformas referido.

No quiero leerles, porque no quiero extenderme mucho más, la exposición de motivos de esta Reforma constitucional de 1996, pero que en mi opinión claramente estos sujetos señalados en este precepto que se adicionó están legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales, y que la única vía para plantear la no conformidad de estas leyes electorales sea la consignada en dicho artículo, así lo establece la propia exposición de motivos.

De esta exposición de motivos se advierte que el Constituyente Permanente claramente señaló que los partidos políticos tendrían la legitimación procesal activa para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, normas generales en materia electoral, a efecto de que esta Suprema Corte de Justicia analice su conformidad o no con la Constitución; esto implica que en la materia de estudio de este medio de control constitucional, cuando es ejercido por un partido político, se limita a leyes federales o locales en materia electoral, de inferior jerarquía a la Constitución.

No hay que perder de vista que así como sucedió con la reforma de Septiembre del 2006, que también mencionó el ministro Azuela,

también al artículo 105, fracción II, ahora fue el inciso G), a través de la cual se le dio legitimación procesal activa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que impugnara, vía acción de inconstitucionalidad, las leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como los Tratados Internacionales que estimara que vulneran los derechos fundamentales consagrados en la Constitución; es decir, sujetó su actuación a la Legislación relacionada exclusivamente con derechos fundamentales y no a otra.

Así también, se debe interpretar lo relativo a los partidos políticos, esto es, de una manera limitada a su ámbito de actuación, lo que me orilla a concluir que el objeto de estudio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando un partido político ejerce una acción de inconstitucionalidad, se limita a leyes de inferior jerarquía a la Constitución sin comprender el procedimiento de reforma a la Constitución.

En este contexto, contrario a lo afirmado por el proyecto, estimo: Primero. Que la acción de inconstitucionalidad sí es el medio idóneo para combatir el procedimiento de reformas a la Constitución Federal desde su aspecto formal, pero que no corresponde a los partidos políticos la legitimación para hacerlo, so pretexto de que la reforma constitucional verse en materia electoral, puesto que estos entes la tienen acotada a la impugnación de leyes de inferior jerarquía. Muchas gracias por su atención.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor ministro presidente. En primer lugar quiero expresar mi agradecimiento a todos los señores ministros por sus muy atinadas intervenciones, observaciones al proyecto. Desde luego que aquí se evidencia que las sentencias de la Suprema Corte se construyen en los debates y

que aquí traemos solamente propuestas, proyectos que son a veces total y absolutamente cambiados.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, y partiendo del principio de supremacía constitucional y de que el procedimiento que realiza el Órgano Reformador de la Constitución, sí sea sujeto formal de control constitucional, mediante el cual se revise que el procedimiento de reformas y adiciones se haga conforme al texto fundamental, siendo por su propia función que esta Suprema Corte, quien ejerce el control constitucional en contra de leyes y actos, no puede llevar a sostener la competencia de este Alto Tribunal a través de cualquiera de los medios de control de que conoce, en este caso de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que a través de este medio de control solamente puede plantearse la no conformidad de leyes generales, de normas generales o de leyes generales, en sentido estricto, esto quiere decir de leyes federales o locales, más no de cualquier otro tipo de normas generales como podrían ser los reglamentos o cualquier otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y de abstracción; es decir, fue el propio órgano reformador de la Constitución el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien a los Tratados Internacionales, y de ahí la competencia de este Alto Tribunal para su conocimiento.

Por ello, como parte también de un Poder constituido, la Suprema Corte, o sea del Poder Judicial de la Federación, únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional establezca, sin que pudiera llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la misma Constitución Federal; no es posible desde mi punto de vista, que esta Suprema Corte se avoque al conocimiento de una acción que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar

reformas constitucionales, y a partir de ahí, además, legitime a entes que no cuentan con tal legitimación para ejercer dicha vía en su contra; lo que además, conllevaría a una problemática mayor en cuanto a su substanciación, puesto si como hemos señalado el 105, en su fracción II, enuncia a los entes legitimados para promover la acción, a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada, y en otros supuestos también, atendiendo a su ámbito material, pregunto, cómo podrían delimitarse tales ámbitos, cuando la Constitución es la norma fundamental del Estado mexicano, y de ahí, quiénes de los sujetos legitimados, podrían o no ejercerla; así mismo, qué papel tendrían las Legislaturas estatales, que también intervienen en el procedimiento de reformas y adiciones, es decir; podrían tener legitimación ellas mismas para promover la acción al participar en el procedimiento de reformas, es una serie de dudas que se han ido planteando, y que dejo aquí para reflexión de las señoras y los señores ministros. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Estimo suficientemente discutido el punto.

**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Instruyo al señor secretario para que tome votación.

Sí señor ministro Góngora Pimental.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Para sugerir si fuera posible, que se tomaran votaciones en esta forma:

Primero.- es posible controlar las reformas constitucionales.

Segundo.- este control abarca violaciones formales y materiales.

Tercero.- la acción de inconstitucionalidad ¿es la vía adecuada?

Una sugerencia.



**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor ministro Góngora Pimentel, pero creo que hay un proyecto categórico que declara la improcedencia de la acción.

Mi propuesta es que digamos a favor o en contra del proyecto, y después. . .

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Muy bien, estoy de acuerdo, estoy de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor ministro Góngora Pimentel.

Proceda señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Con mucho gusto señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Por las razones que aduje, me separo del proyecto en cuanto al tema de procedencia, para mí, es procedente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo creo que es procedente también.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Yo creo que es improcedente por las razones que he manifestado, nada más quisiera mencionar que yo me apartaría del proyecto de la foja doscientos cinco a la doscientos catorce, que es donde se dice que sí es factible que exista este medio de control constitucional en contra de las reformas constitucionales; y quería sugerirle atentamente al señor ministro ponente, que no se declarara en el punto único son improcedentes, sino más bien se sobreseyera, porque ya estamos en un proyecto de sentencia último. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Exactamente en el mismo sentido, con las reservas y señalando que me apego al voto particular que formulamos.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Con el voto del señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Con el sentido del proyecto y con las reservas que manifesté, y también ateniéndome al voto particular que firmamos varios ministros.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Con el proyecto y la sugerencia de la ministra Luna Ramos en cuanto al resolutivo.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** A favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo estoy por el sobreseimiento también; sin embargo, no por las razones que da el proyecto sino por la legitimación.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** En contra del proyecto, por la procedencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:** Voto en favor del proyecto, por las razones que han dado los señores ministros Gudiño Pelayo y la ministra Luna Ramos, también don Fernando Franco, si mal no recuerdo, estas razones las plasmamos en un voto particular después de discutir el 28 de abril de este año, los Recursos de Reclamación 32/2007 y 34/2007 interpuestos en contra de los proveídos que habían desechado por notoriamente improcedentes las acciones que ahora se examinan.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de siete votos en favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros, la ministra Luna Ramos propuso sobreseimiento en vez de improcedencia. Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor ministro presidente, desde luego la propuesta de la señora ministra Luna Ramos, del señor ministro Gudiño, del señor ministro Franco y de usted mismo en el sentido de hacer algunas modificaciones se aceptan y se harán en el engrose, mismo que se circulará oportunamente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, alguna reserva. Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Para formular voto particular, señor presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Alguien más.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Para hacer un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Para ofrecer la redacción de un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Para un voto particular también, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tomó razón de todo esto, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA HABIENDO MAYORÍA DE SIETE VOTOS EN FAVOR DE LA PROPUESTA DE SOBRESEIMIENTO, ASÍ DECLARO QUE SEA RESUELTO ESTE ASUNTO Y LEVANTO LA SESIÓN.**

Señores ministros los asuntos que se han listado para discusión inmediata, son muy extensos, les propongo que el lunes de la semana próxima no tengamos sesión a efecto de darnos un poco más de tiempo para terminar estos estudios y los convoco a sesión hasta el martes de la semana próxima a las once de la mañana.

**(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS).**