

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA 2/2006-PL.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en sesión de siete de septiembre de dos mil nueve, la solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2006. En este asunto el Pleno debía resolver sobre la modificación de las tesis jurisprudenciales 25/2002 y 26/2002, relacionadas con la exclusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para hacer control de constitucionalidad de normas.

### **I. Antecedentes**

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos solicitó la modificación de las jurisprudencias P./J. 25/2002 y P./J. 26/2002 de rubro: **“LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.”**, y **“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”**, respectivamente, por considerar que era necesario matizar dichos criterios en la parte en que se excluye plenamente del control de la constitucionalidad de leyes al Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, en razón del surgimiento de nuevas razones para reflexionar sobre la posición del Pleno de la Suprema Corte en el

**VOTO PARTICULAR  
EN LA SOLICITUD DE  
MODIFICACIÓN DE  
JURISPRUDENCIA 2/2006-  
PL.**

sentido de que el Tribunal Electoral carece de facultades constitucionales para conocer y resolver cuestiones de constitucionalidad de leyes. Esas nuevas razones se sustentan, en primer lugar, en el hecho de que los derechos de participación democrática no se encuentran anclados en un mecanismo constitucional de defensa frente al legislador debido a que la acción de inconstitucionalidad, el juicio de amparo y el juicio político electoral no son procedentes ante el Tribunal Electoral para hacer efectivos ese tipo de derechos; y, en segundo lugar, en que la exclusión del mencionado Tribunal de aquellas facultades genera que, a través de una ley ordinaria, el legislador pueda restar eficacia a las reglas y principios en materia electoral contenidos en la Constitución.

En un primer momento el Ministro Ponente, José de Jesús Gudiño Pelayo, propuso declarar improcedente la solicitud al considerar que los criterios cuya modificación se solicitaba no eran, propiamente, tesis jurisprudenciales por no haber abordado el tema de fondo relativo a la contradicción de tesis 2/2000-PL. No obstante lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal resolvió, contrariamente al proyecto que se presentó, la procedencia de la solicitud de modificación de jurisprudencia en cuestión. En este sentido, en sesión de diez de septiembre de dos mil siete, por unanimidad de votos, se decidió turnar el asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que plasmara las razones que condujeron al Pleno a resolver la procedencia de la solicitud en cuestión y para la elaboración del proyecto de resolución sobre el tema de fondo formulado en el caso de estudio.

## **II. Razones de la mayoría**

La procedencia del asunto en cuestión, se resolvió en tres partes: i) la naturaleza jurisprudencial de las tesis cuya modificación se solicitó; ii) la legitimación de la Ministra Margarita Luna Ramos para solicitar la modificación; y iii) la existencia de un caso concreto en el que se hubieran aplicado las tesis jurisprudenciales cuya modificación se solicitaba.

En relación con el carácter jurisprudencial de los criterios cuya modificación se solicitó<sup>1</sup>, por mayoría de seis votos se determinó su naturaleza jurisprudencial. Ésta se afirmó en virtud de que: en primer lugar, dichos criterios fueron invocados en ocasiones anteriores para la resolución de la contradicción de tesis 2/2000 y 4/2000; en segundo lugar, que los criterios en cuestión se sostuvieron en los amparos en revisión 743/2005 y 1899/2009, al considerar que el Tribunal Electoral carece de facultades para hacer control constitucional de leyes<sup>2</sup>; y en tercer lugar, que aún cuando la contradicción de tesis 2/2000 no resolvió la cuestión principal de fondo, sí resolvió un tema susceptible de generar criterios jurisprudenciales cuya modificación se solicitaba en ese momento, esto es, resolvió que el Tribunal Electoral no tenía facultades para sobreponerse a los criterios de éste Alto Tribunal ni para ejercer control constitucional de la ley. En conclusión, se determinó que los criterios materia de solicitud de modificación constituyen jurisprudencia; primero, por haber resuelto cuestiones de fondo indisolubles y preferentes al tema que fue objeto de la denuncia de la contradicción, adicionalmente a que esa fue la intención formal del Pleno; y, segundo, por haber sido publicado formalmente.

---

<sup>1</sup> P./J.25/2002 y P./J.26/2002.

<sup>2</sup> En su momento formulé voto particular en relación con el control difuso de constitucionalidad.

**VOTO PARTICULAR  
EN LA SOLICITUD DE  
MODIFICACIÓN DE  
JURISPRUDENCIA 2/2006-  
PL.**

En lo que respecta a la legitimación, por mayoría de seis votos se determinó que, de acuerdo con el artículo 197 de la Ley de Amparo, cualquier Ministro de la Suprema Corte de Justicia está facultado para solicitar la modificación de la jurisprudencia del Pleno, en los casos en que existan razones objetivas para apartarse de alguna tesis jurisprudencial.<sup>3</sup>

En cuanto a la existencia de un caso concreto, de acuerdo con el requisito establecido en el último párrafo del artículo 197 de la Ley de Amparo, se determinó que los criterios en cuestión fueron aplicados, cuando menos, en dos asuntos del Pleno de esta Suprema Corte: los amparos en revisión 743/2005 y 1899/2004.

Finalmente, la solicitud de modificación estudiada se declaró sin materia por considerar que la pretensión de aquella ya había sido alcanzada en virtud de la reforma al artículo 99 Constitucional del 13 de noviembre de 2007.<sup>4</sup>

### **III. Consideraciones del voto particular**

En este contexto, la razón para formular éste voto particular se fundamenta en que, contrario a lo que estimó la mayoría, considero que la solicitud debió haber sido declarada improcedente.

Mi desacuerdo versa, fundamentalmente, en dos aspectos: en primer lugar, considero que no nos encontrábamos frente a un criterio susceptible de ser modificado en virtud de que carecía de carácter jurisprudencial; y en segundo lugar, incluso en el caso de tratarse de

---

<sup>3</sup> Esta interpretación fue acogida por la mayoría del Pleno de esta Suprema Corte al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2005-PL relativa al tema de prisión vitalicia. Respecto de la cual, en su momento, formulé voto particular expresando mi desacuerdo con la misma.

<sup>4</sup> Por medio de dicha reforma se le otorgaron facultades al Tribunal Electoral para resolver sobre la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución en materia electoral.

**VOTO PARTICULAR  
EN LA SOLICITUD DE  
MODIFICACIÓN DE  
JURISPRUDENCIA 2/2006-  
PL.**

un criterio de carácter jurisprudencial, el procedimiento que se siguió para modificarlo no era el adecuado.

En primer término, considero que las tesis 25/2002 y 26/2002 no constituían criterios susceptibles de modificación en virtud del siguiente razonamiento: la contradicción de tesis 2/2000 no resolvió la cuestión principal de fondo<sup>5</sup> debido a que fue declarada improcedente por considerar que el Tribunal Electoral no tenía facultad para hacer control constitucional de normas en materia electoral. En consecuencia, la contradicción de tesis quedaba sin materia en virtud de que el Tribunal Electoral, al carecer de dicha facultad, no podría sostener un criterio que, en su caso, pudiera llegar a estar en contradicción con un criterio sostenido por la Suprema Corte. En este orden de ideas, si por falta de competencia, no hay criterio jurisprudencial sostenido por el Tribunal Electoral, no hubo contradicción que resolver y si no hubo tal no pudo haber surgido una jurisprudencia. Por lo tanto, no existe una jurisprudencia susceptible de modificación. En este sentido, es de suma importancia señalar que el hecho de que en la ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2002 se hayan abordado temas “susceptibles de generar criterios jurisprudenciales”<sup>6</sup>, si estos no eran el objeto de la contradicción, es absolutamente inadmisibles darles carácter jurisprudencial.

No obstante lo anterior, incluso en el caso en que se hubiera tratado de criterios de carácter jurisprudencial, el trámite de solicitud de modificación de jurisprudencia no era el procedimiento correcto a

---

<sup>5</sup> Relativa al principio de representación proporcional.

<sup>6</sup> Los Ministros de la mayoría sustentaron lo anterior por considerar que “no es el denunciante de la contradicción, sino el Máximo Tribunal del país el que tiene facultades para determinar qué tema o temas forman parte de la materia de la contradicción y cuáles son susceptibles de generar criterios jurisprudenciales” (Ejecutoria MJ-2/2006-PL, p.30). Por lo anterior, se consideró que por el hecho de que en la contradicción de tesis 2/2000-PL se haya determinado que el Tribunal Electoral no tenía facultad de sobreponerse a los criterios de la Suprema Corte ni para ejercer control constitucional, no siendo estos temas materia de la contradicción, por tener “carácter susceptible de generar criterios jurisprudenciales” debía dárseles carácter jurisprudencial.

**VOTO PARTICULAR  
EN LA SOLICITUD DE  
MODIFICACIÓN DE  
JURISPRUDENCIA 2/2006-  
PL.**

seguir. Sostengo lo anterior en virtud de las siguientes consideraciones:

Primero, en relación con la legitimación para promover una modificación de jurisprudencia, no comparto la interpretación que los Ministros de la mayoría le han dado al artículo 197 de la Ley de Amparo. Es cierto que éste legitima a las Salas y a los Ministros que las integran para la denuncia de contradicciones de tesis y la solicitud de modificación de jurisprudencia, sin embargo, considero que los Ministros de la mayoría han ido más allá de lo que establece el propio artículo. En la resolución, la mayoría pretende fundamentar la competencia de los Ministros del Pleno para modificar la jurisprudencia establecida por el mismo órgano; sin embargo esto contraría el sistema de emisión de jurisprudencia del Poder Judicial y pretende, de un modo completamente inadecuado, evitar los requerimientos establecidos para la interrupción de sus propios criterios.

Considero que un Ministro no está legitimado para solicitar la modificación de jurisprudencia del mismo órgano al cual estuviere adscrito; y, me parece que el modelo general que prevé la Ley de Amparo es para que los inferiores cuestionen los criterios de los superiores, pero no para que el órgano que emite el criterio se cuestione a sí mismo. Es decir, un órgano no puede cuestionarse a sí mismo sobre los criterios que sostiene para llevar a cabo modificaciones de éstos. Creo que ese camino no está previsto en la Ley de Amparo y es por ello que la misma prevé los sistemas de no reiteración y de cambio de criterios.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Artículos 192 y 194, respectivamente.

**VOTO PARTICULAR  
EN LA SOLICITUD DE  
MODIFICACIÓN DE  
JURISPRUDENCIA 2/2006-  
PL.**

Asimismo, resulta necesario señalar que la finalidad de la facultad establecida en el último párrafo del artículo 197<sup>8</sup> de la citada ley es mantener el dinamismo de la interpretación de materias que, antes de la reforma de 1988 del artículo 107 constitucional, eran competencia originaria de la Suprema Corte y que, mediante ella, pasaron a ser competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito –es decir, se les otorgó el control de legalidad–. Esto cobra mayor trascendencia con la reforma de ese mismo año y posteriormente con la de 1994 al artículo 94 de la Constitución, sobre la facultad de la Suprema Corte para expedir acuerdos generales para la distribución de asuntos a Salas y el reenvío de asuntos a Tribunales Colegiados en los que hubiera establecido jurisprudencia.

En este contexto, en virtud de que las Salas y los Tribunales Colegiados están obligados a la aplicación de la jurisprudencia del órgano superior, sin la facultad que otorga el artículo 197 de la Ley de Amparo, estos quedaban sin posibilidad de modificar los criterios jurisprudenciales que el órgano superior hubiera emitido. Es decir, sin la posibilidad de solicitar la modificación de jurisprudencia se corría el riesgo de “congelar” los criterios jurisprudenciales emitidos por el órgano superior.<sup>9</sup>

Adicionalmente, si bien es cierto que el último párrafo del artículo 197 de la citada ley establece una excepción al procedimiento de creación y cambio de criterios jurisprudenciales, facultando a los Ministros **integrantes**<sup>10</sup> de las Salas para solicitar la modificación de jurisprudencia; dicha facultad está condicionada a que la solicitud de modificación sea con motivo de un caso concreto. En este sentido, considero que esa condición no se cumplió, es decir, se sometió a

---

<sup>8</sup> Facultad establecida por medio de la reforma del cinco de enero de 1988.

<sup>9</sup> Este razonamiento fue expuesto en el voto particular que, en su momento, formulé en relación con la Modificación de Jurisprudencia 2/2005.

<sup>10</sup> Las consideraciones sobre con la legitimación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia se encuentran expuestas en voto particular citado anteriormente (MJ-2/2005).

**VOTO PARTICULAR  
EN LA SOLICITUD DE  
MODIFICACIÓN DE  
JURISPRUDENCIA 2/2006-  
PL.**

consideración la solicitud de modificación en abstracto. En el punto dos del considerando cuarto de la sentencia, la mayoría pretendió colmar el requisito de motivación en un caso concreto haciendo referencia a precedentes<sup>11</sup> en donde fueron empleados los criterios cuya modificación se solicitaba. A mi parecer, el hecho de que los criterios se hayan aplicado en casos anteriores no colma el requisito del motivo de la solicitud. Si tomamos en cuenta que el sistema de modificación de jurisprudencia es jerárquico, a mi entender, el requisito al que me refiero se colmaría cuándo el órgano inferior hubiere resuelto un caso y éste exponiendo las razones que justifiquen la modificación la solicitara.

En este orden de ideas, al no cumplirse los requisitos que la ley establece para la solicitud de modificación de jurisprudencia, a saber: legitimación y existencia de un caso concreto, la solicitud en cuestión debió haber sido declarada improcedente.

Como consecuencia de lo anterior, declarar la procedencia de modificación en los términos antes expuestos permite que el mismo órgano que emite un criterio jurisprudencial lo auto modifique sin observar las reglas del sistema de creación e interrupción de jurisprudencia previstas en los artículos 192 y 194 de la Ley de Amparo. Asimismo, la aprobación de dicha modificación de jurisprudencia por una mayoría menor que la exigida para su creación, deja sin eficacia el sistema de estabilidad jurisprudencial establecido por la ley de Amparo.

---

Ministro José Ramón Cossío Díaz

---

<sup>11</sup> Amparos en Revisión 743/2005 y 1899/2004.