

CAPÍTULO III

LA REFORMA CONSTITUCIONAL: ¿LEY O ACTO?

*“Que todo el que se queje con justicia
tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare
y lo defienda contra el acto arbitrario”*
José María Morelos. Fundación del Primer
Tribunal Supremo de Justicia de la Nación
Ario de Rosales Michoacán, marzo 7, 1815.

En virtud de que en esta investigación se analiza la procedencia del juicio de amparo en contra de una reforma a la Constitución, sea por su procedimiento y/o por su contenido, es menester dejar sentado que para encuadrar dicha hipótesis en el artículo 103 fracción I constitucional, *ídem* del artículo 1º de la Ley de Amparo, debe analizarse en primer término si la reforma debe ser tomada como ley o como acto. Esto es así, debido a que dentro de la sustanciación del juicio constitucional, el tratamiento de los actos reclamados que hagan valer los impetrantes y especialmente en cuanto a los efectos de la concesión de amparo, dependerá de la naturaleza de los mismos.

3 . 1 La reforma constitucional vista como *acto*.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 103 fracción I, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales...”.

Antes de analizar la naturaleza que a nuestro entender, tiene la reforma constitucional, debe aclararse que cuando las fracciones I de los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, hablan de *acto*, resulta erróneo si se identifica con el acto de aplicación consecuencia de la reforma, ya que éste es un requisito indispensable sin el cual carecería de interés jurídico el impetrante para solicitar la protección federal; más bien, si a la reforma se le puede dar un carácter de *acto*, esto quiere decir que el amparo se endereza contra los actos del procedimiento legislativo de reforma constitucional, pero no contra el acto de aplicación, pues reiteramos que éste debe acreditarse siempre, es decir, en el amparo contra leyes y contra actos, para evitar así el sobreseimiento del juicio de garantías con fundamento en las fracciones V o VI del artículo 73 y el diverso 74 fracción III, ambos de la Ley de Amparo.

Uno de los principios del juicio de amparo es que únicamente pueden impugnarse actos de autoridad, es decir, que el juicio de garantías no procede contra actos de particulares, al tenor de la jurisprudencia intitulada: “ACTOS DE PARTICULARES. IMPROCEDENCIA.”.¹

Una reforma constitucional es sin duda alguna, un *acto* emanado de varias autoridades que funcionan de manera sucesiva; a saber, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Legislaturas de los Estados -éstas en cuanto a la aprobación- y Ejecutivo -este último sólo en cuanto a su publicación-, los cuales son poderes constituidos, lo que se

¹ Quinta Época / Instancia: Pleno / Fuente: *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995* / Tomo: VI / Parte SCJN / Tesis: 16 / Página: 12.

traduce en palabras del Ministro Aguirre Anguiano, “a que son autoridad y realizan actos de autoridad.”.²

Aunado a lo anterior, puede válidamente atribuírsele a la reforma constitucional, las características generales de un acto de autoridad por ser unilateral, imperativo y coercitivo, y no de ley; sin que obste el hecho de que provenga de la participación de varias autoridades y no una sola, pues ellas integran una *unidad* llamada órgano reformador.

El Ministro Góngora Pimentel, en la sesión privada del Pleno de la Corte celebrada con fecha veintisiete de enero de mil novecientos noventa y siete, sostuvo respecto del amparo en revisión 2996/96 promovido por Manuel Camacho Solís, quien cuestionó la constitucionalidad del proceso de reforma al artículo 122 de la Ley Suprema, lo siguiente:

“El proyecto no debe considerar que el quejoso impugnó leyes, sino actos de autoridad; por tanto el proyecto debe ser otro, en el que se preste atención a los agravios expuestos por el quejoso, determinando si las violaciones que dice se cometieron constituyen o no actos de autoridad susceptibles de fiscalización judicial a través de la vía de amparo. Para ello deberá examinarse el concepto de acto de autoridad desde el punto de vista jurídico, es decir, si constituyen o no manifestaciones de voluntad de algún órgano o autoridad que infrinjan las garantías individuales de algún sujeto.

² *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, de la colección *Serie de Debates* del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Número 11, 1ª ed., Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997, p. 33.

Desde mi punto de vista los actos que realizan y agotan el procedimiento exigido por el artículo 135, para reformar o adicionar la Constitución Federal, son, desde luego actos jurídicos, ya que son acciones positivas o negativas, con voluntariedad y conciencia humana, a las que el ordenamiento jurídico les atribuye efectos jurídicos; más concretamente, los actos necesarios para reformar o adicionar la Constitución son actos jurídico-políticos que sirven para crear de manera unilateral situaciones jurídicas para los gobernados, normas constitucionales; por tanto, para reformar o adicionar la Constitución es necesario agotar esos actos jurídicos.

Asimismo, en mi opinión, dichos actos jurídicos son actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo. En efecto, el artículo 11 de la Ley de Amparo es perfectamente aplicable al caso, así lo dice, basta leer su contenido: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.”.³

Del argumento transcrito, nos adherimos a lo sostenido por el Ministro Góngora, cuando afirma que el producto de la actuación del órgano reformador, es un acto de autoridad por las consideraciones que él mismo expuso; esto es, no se trata de un amparo contra leyes, sino de un amparo contra actos de autoridades para los efectos del juicio de garantías, ello porque en el caso de que se trata, de la lectura de la demanda de garantías, Camacho Solís aclara que no impugna el contenido constitucional sino los actos procedimentales de la reforma, lo que nos dirige a determinar que se trata de un amparo

³ *Ibid.*, p.p. 8 y 9.

contra actos de autoridad, es decir, actos realizados dentro del proceso legislativo de reforma a cargo del órgano revisor contemplado en el artículo 135 constitucional.

Así que la reforma constitucional, estimamos encuadra dentro de la fracción I del artículo 103 constitucional porque es un acto de autoridad, que se materializa cuando entra en vigor dicha reforma, el cual puede causar agravio a cualquier gobernado cuando le sea aplicada.

Por otra parte, vista la reforma constitucional como *acto*, el impetrante únicamente podría cuestionar los actos realizados en el procedimiento de reforma, limitándolo a que exista una violación procesal en el mismo para poder acudir al amparo y de no ser así, ningún sustento tendría para demandar el amparo de la Justicia de la Unión, pese a que el contenido de la reforma misma sea sustancialmente inconstitucional; es decir, el quejoso tendría que supeditarse a que haya una violación procedimental en la reforma, ya que de no haberla, de ningún modo podría impugnarla, porque si la reforma es tomada como un acto, no autoriza ir más allá de los actos procedimentales, es decir, ir hasta su contenido.

Este supuesto de procedencia del juicio de amparo contra una reforma constitucional, es el que ha sido en gran medida aceptado por la doctrina y por los tribunales -como se verá en el capítulo siguiente-; que puede resumirse en poder someter al control constitucional el procedimiento realizado para reformar la Ley Suprema.

El acatamiento al procedimiento de reforma, garantiza en cierta medida la legitimidad de la misma, al respecto “Balladore-Pallieri sostiene, como un axioma, que la

reforma constitucional debe hacerse conforme al procedimiento establecido por la propia Constitución.”;⁴ asimismo, “Cicconetti afirma que la observancia de ese procedimiento ya es, en sí, un límite que el constituyente establece para la reforma del texto.”.⁵

Obedecer cabalmente lo establecido por el artículo 135 constitucional, implica el seguimiento de las formalidades que la Ley Fundamental exige y en esas circunstancias, la reforma adquiere validez formal, independientemente de su contenido; al respecto cabe hacer mención de las opiniones manifestadas con motivo del tema por Tena Ramírez (dos primeras transcripciones), Arteaga Nava y Riccardo Guastini, respectivamente:

“Según nuestro criterio, una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135, sino por haberse realizado por un órgano distinto a aquél o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto. Sólo en ese caso sería procedente enjuiciar la validez de la misma por medio del juicio de amparo, que es el medio de definir los casos de inconstitucionalidad.”.⁶

“Hemos mencionado que la modificación constitucional debe ser “formalmente correcta”, esto es, realizada y consumada conforme a los requisitos previstos en el art. 135. En esa hipótesis, y sólo en ella, se

⁴ Balladore-Pallieri, *cit.* por Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, 1ª ed., Ed. UNAM, México, 1987, p. 24.

⁵ Cicconetti, *cit.* por Valadés, Diego, *op.cit.*, p. 25.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 34ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 60.

produce el 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 adición, pretendiera vulnerar el contenido de la norma suprema, cuya defensa corre a cargo del juicio de amparo.”⁷

“Cuando se estima que las leyes ordinarias son contrarias a la ley suprema, pueden impugnarse mediante el juicio de amparo y obtener una declaración de inconstitucionalidad que impida su aplicación. Una reforma puede impugnarse cuando en su elaboración no se cubrieron las formalidades previstas en la constitución; en estos casos se está sólo ante una apariencia de reforma.”⁸

“En todo sistema con Constitución rígida, necesariamente existen límites formales a las leyes constitucionales o de reforma constitucional, en el sentido de que la Constitución (siendo rígida) dicta reglas sobre el procedimiento de reforma: si no lo hiciera, no sería rígida. Y, por tanto, es formalmente inválida toda ley que pretenda ser una ley constitucional y reformar la Constitución, pero que no haya sido aprobada conforme al procedimiento de reforma.”⁹

⁷ *Ibid.*, p. 63.

⁸ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Vol. 3. Ed. Oxford, México, 2001, p. 878.

⁹ Guastini, Riccardo, *Artículo: La Constitución como límite a la Legislación. Teoría de la Constitución*, Comp. Carbonell, Miguel. 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 243.

Por otra parte, dentro del derecho comparado existe el caso donde la Constitución colombiana prevé la impugnación de las reformas a la Constitución por vicios formales ante la Suprema Corte de aquel país; el Ministro Góngora Pimentel sacó a colación este precedente en la discusión del amparo en revisión donde el quejoso era Manuel Camacho Solís, diciendo lo siguiente:

“Estudí la doctrina y la jurisprudencia extranjeras y encontré cómo la Suprema Corte colombiana resolvió un asunto respecto del proceso de reforma constitucional sin precepto expreso en la Constitución que le permitiera esas atribuciones y cómo, después de varias sentencias, apenas hace unos meses en junio o julio del año pasado, realizó un agregado a la Constitución Colombiana para darle, después de las sentencias de la Corte, las atribuciones específicas.”¹⁰

Este ejemplo dado por el otrora Ministro Presidente Góngora Pimentel, es apreciable en el artículo 241, Capítulo 4, Título VIII, de la Constitución colombiana, denominado “*de la jurisdicción constitucional*”, el cual dispone:

“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución,

¹⁰ *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, p. 10.

cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Parágrafo.- Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”¹¹

Sin embargo, no cabe decir que éste es un caso idéntico al que pudiera darse en nuestro país, aunque si bien es cierto que el órgano competente para conocer del asunto podría ser la Suprema Corte de Justicia, los efectos de la sentencia protectora serían sustancialmente diferentes; esto es así porque el efecto de la sentencia en aquel país se ordena devolver la reforma a la autoridad que lo emitió para enmendar el vicio señalado y posteriormente volver a analizarlo; situación que en México no se daría, pues el efecto de la sentencia de amparo sería no aplicar en perjuicio del aquí quejoso la disposición tildada de inconstitucional, circunstancia que será tratada en el capítulo posterior.

Con apoyo en lo ya expuesto, consideramos que el respeto a las formas es una garantía que implica cierto grado de seguridad jurídica respecto de los actos de las autoridades, sin embargo, no resulta esto bastante tratándose de los derechos fundamentales de los gobernados y de las reformas a la Constitución, pues el simple respeto a las

¹¹ Restrepo Piedra Rita, Carlos, *Artículo: Tres rutas históricas hacia la Constitución Colombiana de 1991. Problemas Actuales de Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. 1ª ed., Ed. UNAM, México, 1994, p. 333.

formalidades no implica el respeto a las cuestiones materiales, intrínsecas de la Constitución. Pese a ello, es absolutamente innegable la importancia de los requisitos que exige el artículo 135 de la Ley Fundamental.

Así que en caso de promoverse un juicio de amparo en contra de una reforma constitucional por razón de su viciado procedimiento, el quejoso únicamente podría enderezar sus conceptos de violación a los actos del proceso legislativo, pero no al contenido de la reforma misma, lo que parece limitar la acción a la concurrencia de vicios de forma pero no de fondo, situación que resulta cuestionable más aún tratándose de la institución de amparo, protectora de los derechos fundamentales de los gobernados por sobre cualquier acto de autoridad.

Esas violaciones pueden ser variadas, pero de manera enunciativa aducimos las que pudieran originarse dentro del proceso de reforma constitucional en virtud de una incorrecta actuación de las partes, es decir, Congreso de la Unión, Legislaturas estatales, y Comisión Permanente:

a) Congreso de la Unión.

La función del Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras, no se limita a la aprobación de la reforma por las dos terceras partes de los individuos presentes -expresión

que debe entenderse referida a los Legisladores presentes y no a cualquier individuo-,¹² sino debe acreditarse primero el *quórum* que la Constitución exige en su artículo 63, de más de la mitad del número total de sus miembros para poder abrir la sesión, es decir, 251 diputados y 65 senadores respectivamente, lo que se traduce aritméticamente en 167.33 diputados y 43.33 senadores presentes en cada Cámara, que serían las dos terceras partes que requiere el artículo 135 constitucional, lo que lleva a preguntarse si esas cantidades deben redondearse para considerar un *quórum* legalmente integrado.

Además, es importante precisar en qué periodo de sesiones se pudiera llevar a cabo una reforma constitucional, pues de ser dentro del periodo extraordinario, la convocatoria debe ser acordada por la Comisión Permanente, aprobada por las dos terceras partes de los individuos presentes en ella y precisando el objeto u objetos por los cuales se convoca a un periodo extraordinario; tal como se desprende del contenido de la tesis cuyo rubro a la letra dice: “SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ACUERDOS POR EL QUE SE CONVOCA A, PUBLICADO COMO DECRETO. TIENE VALIDEZ.”¹³

Por otro lado, el hecho de que la Cámara de Diputados y de Senadores no sesionen en forma colegiada la discusión de una reforma constitucional, no significa que la enmienda carezca de validez, como sostuvieron Sánchez Medal y Aguinaco Alemán en el juicio de amparo interpuesto contra el decreto que adicionó el artículo 28 constitucional,

¹² “haciendo caso omiso de la defectuosa redacción, no existe duda en que el precepto constitucional alude a las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara y no al número total de miembros de cada una de ellas.”. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 864.

¹³ Octava Época / Instancia: Pleno / Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* / Tomo: I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1998 / Página 111.

donde se dijo que “el Congreso General, ejercitando la competencia de órgano revisor de la Constitución, debe funcionar siempre en asamblea unitaria y no dividida en dos Cámaras separadas”;¹⁴ más bien, sesionar de manera dividida ha sido una costumbre legislativa, según Arteaga Nava, desde la Constitución de 1824 que en su artículo 170 establecía que “Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes”,¹⁵ lo que debía hacerse de modo sucesivo según el artículo 53 de dicha Constitución; similar suerte siguió la de 1836, los proyectos de 1840 y 1842, las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, y el *Acta Constitutiva y de Reformas* de primero de mayo de 1847; por ende, “todo ello confirma que cuando la constitución habla en su art. 135, de congreso de la unión, se refiere al legislativo ordinario, el que actúa en forma separada y sucesiva.”¹⁶ Además, sirve también de apoyo lo sostenido por Quiroz Acosta en el sentido de que “cuando se trata de reforma constitucional se reúnen por separado la cámara de diputados y la cámara de senadores y la votación es también por separado”.¹⁷

Así también cabe mencionar, lo relativo al cómputo de los votos de las Legislaturas -función que también puede desempeñar la Comisión Permanente, en su caso-, que Sánchez Medal y Aguinaco Alemán, combatieron en su multicitada demanda de la siguiente manera:

¹⁴ Sánchez Medal, Ramón, *El Fraude a la Constitución y el único amparo en México contra una reforma demolitoria de la Constitución*, 1ª ed., Ed Porrúa, México, 1988, p. 60.

¹⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 861.

¹⁶ *Ibid.*, p. 862.

¹⁷ Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional* 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p.p. 142 y 143.

“El ejercicio de esta competencia lleva implícita la realización de una labor previa de análisis de constancias documentales y acopio de información indispensable que sirvan de apoyo al juicio valorativo de que los votos de las Legislaturas son indubitables, eficaces y en número suficiente, por haberse producido de acuerdo con las normas que rigen el funcionamiento de cada Congreso local... (El Congreso de la Unión) omitió totalmente la mencionada labor previa de análisis de constancias documentales y justificación de tales elementos de corroboración, y se comentó a hacer, por conducto de alguna de sus Cámaras, una suma aritmética de oficios o telegramas de las Legislaturas”.¹⁸

b) Legislaturas de los Estados.

El papel de las Legislaturas en el procedimiento de reforma, no sólo se resume en la aprobación de la misma sino que cada una de ellas se encuentra legitimada para proponer determinada iniciativa de conformidad con lo señalado por el artículo 71 fracción III constitucional; aunque debe distinguirse que la primera función es obligatoria y la segunda potestativa.¹⁹

En caso de que cierta Legislatura proponga la reforma de alguna o algunas disposiciones constitucionales, debe constreñir su actuar a lo señalado por el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su

¹⁸ Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, p. 62 y 63.

¹⁹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 865.

capítulo “*de las iniciativas de leyes*” que comprende los artículos 55 a 64. Por otra parte, cuando determinada Legislatura Estatal reciba por parte del Congreso General la reforma constitucional aprobada por éste y se le turne para efecto de emitir su voto, la legislación correspondiente a aplicar por parte de dicha Legislatura para regular el procedimiento al respecto, será la que rija en su entidad federativa. En tales circunstancias, resultaría por demás interesante, conocer los requisitos que las legislaciones estatales establezcan para que las leyes puedan ser aprobadas por sus Congresos, incluyendo en este tipo de procedimiento el de aprobación a la Constitución Federal.

En lo conducente, Sánchez Medal y Aguinaco Alemán, establecieron en el amparo promovido con motivo de la reforma al artículo 28 constitucional, como conceptos de violación respecto de los actos de las Legislaturas:

“Los actos reclamados de las HH. Legislaturas responsables también transgreden las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no acompañaron a los oficios o comunicados que dirigieron a las Cámaras del H. Congreso de la Unión las constancias necesarias para justificar y demostrar la autenticidad, regularidad y certeza del voto que aseguran que emitieron aprobando la adición de un quinto párrafo al artículo 28 constitucional. En efecto, debieron remitir copia certificada de las convocatorias si se trata de periodo extraordinario de sesiones, o del acta que declara inaugurado el periodo regular de sesiones; el acta de la sesión donde se discutió y aprobó la enmienda de la Constitución Federal, con indicación del número de diputados presentes y el sentido

de la votación; el acta de la elección del Presidente y Secretarios de la Legislatura; los Periódicos Oficiales en que se publicaron los respectivos decretos, etc; omisiones todas estas que permiten calificar los votos en cuestión, como actos sin fundamento legal y sin adecuada y real motivación, por lo que son violatorios de garantías y constitucionalmente inválidos.”²⁰

c) Comisión Permanente.

En cuanto a la Comisión Permanente, fue mediante reforma de 1966 en que se le permitió únicamente realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas,²¹ lo interesante aquí es saber qué se requiere para que dicha Comisión esté legalmente establecida y pueda legalmente efectuar el citado cómputo. Al respecto, el artículo 78 constitucional señala que la Comisión Permanente se integra por 19 diputados y 18 senadores nombrados mediante voto secreto respectivamente por cada una de sus Cámaras,²² requiriendo para la validez de sus resoluciones la mayoría de votos de los miembros presentes,²³ sin embargo, no se aprecia ni en la Ley Orgánica del Congreso General ni en su Reglamento para el Gobierno Interior, el *quórum* necesario para su instalación, de lo que se infiere necesariamente la asistencia de los 37 legisladores, pues de otro modo no podría surtir efecto la condición de mayoría que se requiere para sus determinaciones. No integrarse de tal forma, puede poner

²⁰ Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, p.p. 63 y 64.

²¹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 865.

²² Artículo 101 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ Artículo 107 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

en duda la legalidad de la Comisión Permanente en su actuación y en su caso el cómputo que haga de los votos de las Legislaturas para reformar la Ley Fundamental.

3.2 La reforma constitucional vista como *ley*.

Reza el artículo 103 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“ARTÍCULO 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales...”.

De dicho numeral se obtiene, la competencia que tienen los Tribunales de la Federación para resolver determinadas controversias, las cuales se pueden originar de la misma aplicación de las leyes, siempre que ello traiga como consecuencia indispensable, violaciones a las garantías de los gobernados.

Al respecto, el Ministro Díaz Romero formuló el siguiente razonamiento al resolverse el amparo en revisión 2996/96 promovido por Manuel Camacho Solís:

“Pudiera pensarse que lo establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales pueden dar oportunidad para entender que el amparo en contra de la Constitución es posible, tomando en consideración de una

manera muy amplia lo que se establece en tales artículos. Dice el artículo 103 que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Se razona diciendo que como la Constitución es una ley, puede perfectamente bien entenderse que procede el amparo en contra de la Constitución como ley que es, y también contra los actos de procedimiento que dan lugar a la reforma constitucional porque ¿acaso no son actos autoritarios también? Se dice, además, que esto quiere decir que ahí están precisados, en el artículo 103, desde la fracción I, las bases para que proceda el amparo en contra de la Constitución, de las reformas y del procedimiento que pueda darse al respecto.”²⁴

En efecto, de la lectura del artículo 1º fracción I de la Ley de Amparo se advierten como actos susceptibles de control constitucional, las *leyes* emitidas por las autoridades legalmente constituidas para ello.

Ahora, lo que nos atañe en primer lugar, es clasificar si la reforma *por sí sola*, puede tener el carácter de *ley*, y en esas condiciones, poder encuadrarla dentro del artículo anteriormente citado; esto es así, porque una cosa es la reforma constitucional hasta antes de su entrada en vigor, y otra la reforma después de ello al formar parte ya de la Constitución.

²⁴ *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, p. 78.

Si acudimos al origen de la reforma constitucional, puede apreciarse sin duda alguna, que la misma ha seguido un proceso legislativo muy similar al de las leyes ordinarias, tal como se demostró en el capítulo anterior; pese a que la identidad de los órganos participantes no sea la misma, sino más bien lo que acontece es una cooperación entre cuerpos legislativos locales y el federal.

Una reforma constitucional no puede materializarse si no existe: una iniciativa conforme al artículo 71 de la Ley Suprema y que debe ser indispensablemente discutida de forma sucesiva en las dos Cámaras al Congreso de la Unión, luego y una vez aprobada por ellas, someterla a la consideración de las Legislaturas estatales, las cuales emitirán cada una de ellas su voto, y si resultare una mayoría en sentido favorable antes de haber realizado el cómputo respectivo, se hace una declaración de aprobación, y la iniciativa pasa a manos del Presidente de la República -quien no tiene facultad de vetarla por las razones expuestas en el capítulo II- para su correspondiente publicación. Con base en esto, se obtiene que la reforma constitucional sigue en términos reales, un proceso legislativo sustancialmente similar al de las leyes ordinarias, toda vez que debe haber una iniciativa, una discusión, la aprobación dentro de las Cámaras y las Legislaturas, su publicación y finalmente la iniciación de la vigencia.

Con sustento en lo anterior, queda demostrado que la reforma constitucional adquiere el carácter de Ley hasta en tanto en cuanto inicie la vigencia de la misma; sin embargo, no resultaría correcto que por la simple similitud en su proceso legislativo con el de las leyes ordinarias, sea considerada como Ley de manera aislada y consecuentemente pueda ser susceptible de impugnarse mediante el juicio de amparo antes de su entrada en

vigor, toda vez que los perjuicios que llegare a provocar sobre las garantías de los gobernados no pueden materializarse hasta que dicha reforma forme parte de la misma Constitución, no antes; esto es, hasta que inicie su vigencia y se le considere formalmente parte de la Ley Fundamental. De lo contrario, es decir, de pretender impugnar la reforma constitucional antes de su entrada en vigor, carecería de interés jurídico la parte quejosa en el juicio, ya que ningún agravio le depararía hasta ese momento, el que la reforma se encuentre en lo que la doctrina ha denominado *vacatio legis*; de hacerlo, el Juez de amparo decretaría la improcedencia del juicio con base en la fracción V del artículo 73 de la Ley de la materia, sustentándose por analogía en la jurisprudencia cuyo rubro enuncia: “AMPARO CONTRA LEYES. VACATIO LEGIS. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.”²⁵

Así, la reforma constitucional no puede considerarse como Ley, hasta el momento en que inicie su vigencia; sin embargo, esa concepción de Ley no implica que la reforma exista de manera aislada, sino que pasa a formar parte de una Ley, esta es, la Constitución.

Por todo lo precisado, se justifica la importancia de distinguir la reforma de manera aislada hasta antes de su entrada en vigor, y la reforma después de iniciada su vigencia. En el primer caso, no puede negarse que esa intención reformativa ha seguido un procedimiento legislativo de formación similar al ordinario, lo cual no implica que ya pueda considerarse como Ley en sí misma; en el segundo caso, la reforma adquiere, una

²⁵ Novena Época / Instancia: Segunda Sala / Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* / Tomo II, Diciembre de 1995 / Tesis: 2ª./J.81/95 / Página: 289.

vez iniciada su vigencia, el carácter de Ley pero no de manera aislada, sino por formar parte de una Ley que ya existía, llamada Constitución.

Una vez hecha esta aclaración, corresponde ahora analizar si es una *ley* la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; y de ser así, justificar su encuadramiento en la fracción I del artículo 103 constitucional, *ídem* del 1º de la Ley de Amparo, para el efecto de estar en aptitud para acudir a solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión contra esa parte de la Ley Fundamental que haya lesionado las garantías de los gobernados.

El concepto *ley* es un término aún debatido para pretender conformar una acepción única, sin embargo, al no ser el objetivo de esta investigación, basta acudir a la naturaleza y características que tiene una *ley* para poder identificarla con nuestra Constitución.

Conforme a la teoría de Tomás de Aquino, los elementos de una *ley* son: Racionalidad, orientación al bien común, autoridad que la produzca, y su promulgación. Es decir, la naturaleza de la ley se entiende como “el ordenamiento de la razón encaminada a la realización del bien común, promulgada por aquel que tiene a su cargo la comunidad.”²⁶ Con fundamento en ello, es factible afirmar que nuestra Constitución es un ordenamiento racional, que tiende al bien común de la nación entera y que fue promulgada en el año de 1917 por una autoridad representante de la voluntad soberana del pueblo; cumpliendo en estas circunstancias con los elementos esenciales de las leyes según la doctrina de Tomás de Aquino.

²⁶ Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, 1ª ed., Ed. Trillas, México, 1990, p. 15.

A lo anterior, deben aunarse las características que ubican a la *ley* como tal, las cuales son: Generalidad, impersonalidad, abstracción y validez formal. Si analogamos estas características con las de la Constitución, obtendremos indefectiblemente una identidad innegable, ya que la Constitución “va dirigida a todos y no a una persona o a unas cuantas de ellas”;²⁷ así también, está “dirigida a todos bs que se ubiquen bajo el supuesto previsto en la ley aplicando las consecuencias previstas, sin importar sus cualidades individuales y personales”;²⁸ el hecho de que la Constitución “enuncia o formula sus supuestos y consecuencias”²⁹ implica su abstracción; y la modificación de su contenido es realizada por las disposiciones derivadas de los órganos legislativos participantes, lo que se traduce en su ámbito formal de validez.³⁰

Además, en la doctrina la Constitución ha sido vista antes que nada como *ley*; por ejemplo, fue Lasalle quien diferenció la Constitución de las demás leyes, por cuanto la fundamentalidad de aquella, pero no por eso, la dejó de considerar como tal. El citado autor, utilizando la técnica aristotélica del género próximo y la diferencia específica, compara la Constitución con lo que más parecido tiene, la ley, ya que a su entender, ambas deben ser promulgadas; lo cual no quiere decir que sean iguales, pues las Constituciones son algo más que simples leyes y de ahí que le llame ‘Ley Fundamental’.³¹

²⁷ *Ibid.*, p. 19.

²⁸ *Ibid.*, p.p. 21 y 22.

²⁹ *Ibid.*, p. 22.

³⁰ *Ibid.*, p. 23.

³¹ Cossío Díaz, José Ramón. *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, 2ª ed., Ed. Coyoacán, México, 2000, p. 56.

Por otro lado y como antecedente del caso, Sánchez Medal y Aguinaco Alemán en el amparo interpuesto contra la reforma constitucional al artículo 28 en 1982, dijeron:

“Queremos subrayar que la fracción I del artículo 103 de la Constitución de 1917 atribuye a los Tribunales de la Federación la competencia para resolver toda controversia que se suscite por leyes que violen las garantías individuales, sin distinguir si se trata de leyes primarias, secundarias o de cualquier otra índole, por lo que es aplicable el principio de derecho de que donde la ley no distingue no procede hacer distinción alguna, y toda vez que la Carta de 1917 cuando se refiere a sí misma en su artículo 40, utiliza las palabras ‘ley fundamental’, resulta inconcuso que las adiciones y reformas expedidas por el órgano revisor participan de la cualidad de ley primaria, y por lo mismo quedan comprendidas en la enunciación genérica de *Leyes* que emplea el citado artículo 103 constitucional.”.³²

Compartimos plenamente el anterior argumento, ya que como fuente de derecho se tiene a los principios generales y toda vez que el referido artículo 103 fracción I no distingue qué tipo de leyes son susceptibles de control constitucional, bien puede aplicarse el principio utilizado por ellos al artículo en comento; más aún que la utilización de dichos principios adquiere cada vez una mayor importancia para llenar los vacíos que pudieran presentarse, tan es así que dentro del Proyecto de Nueva Ley de Amparo en su artículo 2º *in fine* se señala que: “A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el

³² Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, p. 101.

Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales de derecho.”.

Además, aquella interpretación debe obedecer más al espíritu proteccionista del juicio de amparo para con los gobernados que pretende disminuir el excesivo abuso del poder que a lo largo de la historia ha victimado al pueblo mexicano, que a los tecnicismos y visiones de los diputados constituyentes de 1917. Por ello, interpretar la institución del amparo mexicano, es procurar en todo momento y por sobre cualquier cosa, el aseguramiento de sus derechos fundamentales cuando sean vulnerados por cualquier autoridad.

Ahora, dentro de las consideraciones que sustentaron el desechamiento del amparo número 207/96 promovido por Manuel Camacho Solís, el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, señaló lo siguiente en relación a la fracción I del artículo 103 constitucional y su correlativo 1º de la Ley de Amparo:

“...para que el juicio fuera procedente en términos de la fracción mencionada, sería preciso que el término ‘leyes’ a que aluden tales disposiciones, comprendiese a la Constitución, lo que es inaceptable, ya que el juicio de garantías es un medio de defensa, el más eficaz de nuestra Constitución, por lo cual resulta contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para reclamar y, en el caso, destruir la Constitución, de la que forma parte la aludida reforma

contenida en el artículo 122, base segunda, segundo párrafo, del aparatado I.

Cabe precisar que la ‘Constitución’ y la ‘ley’ son conceptos que no deben confundirse pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley es el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Asimismo, ‘Constitución’ y ‘ley’, ya sea ésta federal y local se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. Por lo que respecta a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contravención con aquélla; en lo que atañe su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor también llamado Constituyente Permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido, la Constitución señala originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos.”³³

De la precedente transcripción, consideramos que ubicar la Constitución, en tanto Ley, dentro de la fracción I del artículo 9º de la Ley de Amparo, no va contra toda lógica jurídica y menos aún combatir una reforma viciada de inconstitucionalidad, pues esto lo

³³ *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, p. 120.

único que produce es mantener y reforzar el Estado de Derecho, la supremacía constitucional y la rigidez de la misma; en cambio, sí está fuera de toda lógica jurídica, y consecuentemente, más destrucción sufre la Constitución si a ella se agregan disposiciones que no cumplieron para su formación con el artículo 135 o que el contenido de las mismas esté en contra de lo que ya se encontraba establecido.

Continuando, si bien es cierto que ‘Constitución’ y ‘Ley’ no son estrictamente lo mismo, no menos cierto es que ambos son un conjunto de normas y que sus procesos de reforma y creación son sustancialmente similares; además, resulta claro que ambos términos no pueden regular situaciones de igual naturaleza, pues entonces ningún caso tendría emitir tantas leyes, si todo se podría incluir en una sola. De ahí que es obvio que la Constitución tenga determinado contenido como derechos fundamentales (individuales y sociales), forma de gobierno, creación de poderes públicos, etcétera; y las leyes por su parte, tengan otro contenido totalmente diferente, pero con apego a lo enunciado por aquélla, por razones de supremacía constitucional.

Sin embargo, no observamos que ambos conceptos dejen de ser al final de todo un conjunto de normas -Ley-, creadas mediante un proceso que parte de una iniciativa y concluye con su entrada en vigor. Para robustecer lo anterior y en lo conducente, Tena Ramírez dice que en nuestro país “entendemos por Constitución la ley emitida, modificada o adicionada por el Constituyente, y por leyes constitucionales las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión o por las legislaturas de los Estados y que están de

acuerdo con la Constitución.”;³⁴ es decir, al fin y al cabo, una u otras, son leyes. Por ello debe entenderse como tal a la *Ley Fundamental*, en su acepción, amplia, como norma general y abstracta,³⁵ porque según Sánchez Medal y Aguinaco Alemán, “las reformas y adiciones que acuerda el órgano reformador de la Constitución poseen las características de los actos-regla, es decir, generalidad, abstracción e impersonalidad, por lo que bien merecen la calificación de leyes en sentido lato.”³⁶ Así que una “una ley no deja de ser ley porque se llame ‘fundamental’, ‘constitucional’ o primaria’.”³⁷ Por su parte, Burgoa Orihuela señala que la interpretación del artículo 103 constitucional, en el sentido de que el concepto de ‘ley’ no comprende el de ‘Constitución’, “es ilógica, pues la Constitución es nada menos que la *lex legum*, es decir, “*la ley de leyes*”, o sea, *la ley fundamental y suprema del país*. Por consiguiente, la interpretación literal aludida, es deleznable.”³⁸

Para fortalecer la clasificación que la Constitución puede tener como *ley*, basta leer el artículo 106 fracción I inciso ‘a’ del Proyecto de Nueva Ley de Amparo redactado por excitativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

“Artículo 106. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales:

³⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 47.

³⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 857.

³⁶ Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, p.p. 99 y 100.

³⁷ *Ibid.*, p. 116.

³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. 38ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 248.

a) Las derivadas de un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en cuanto se reclaman vicios en dicho procedimiento”.

Con esto, se reafirma que la Constitución al ser reformada adquiere el carácter de *norma* o *ley*, sea autoaplicativa o heteroaplicativa; y contra ella, resultaría procedente el juicio de garantías argumentando como conceptos de violación los vicios procedimentales en la conformación de la reforma constitucional.

Es necesario aclarar que con sustento en el artículo 106 citado, se puede inferir que los *actos* realizados en el proceso de reforma a la Constitución, forman parte del juicio de amparo instaurado contra una *norma general*, es decir, una disposición constitucional que se impugna porque en la realidad no lo es, pero que se le da un carácter de *ley* o *norma*; lo cual, a nuestro entender, produce una confusión en cuanto a que si la reforma constitucional puede tomarse como *ley* o como *acto*, pues conforme al anterior artículo los *actos* reformativos formarían parte de una *ley* (norma) y no son considerados como actos únicamente para efectos del amparo. Esto se saca a colación, porque se llegó a decir en la Suprema Corte que una reforma constitucional es un *acto* emanado del órgano revisor, lo que dirige a que son *actos* de autoridad los realizados dentro del proceso legislativo de reforma, entonces no podrían encuadrar dentro del amparo contra *leyes*, sin embargo, de la interpretación del artículo 106 del Proyecto aludido, se desprende que los *actos* realizados dentro del proceso de reforma serían impugnados como *norma* o *ley*, pero no como *actos* exclusivamente.

Como consecuencia de lo que se ha tratado, puede a bien inferirse que si una reforma constitucional es vista como *Ley*, el quejoso tiene la posibilidad de impugnarla mediante amparo desde su procedimiento de formación hasta por el contenido de la misma siempre que exista un acto concreto de aplicación en su perjuicio, lo cual abre aún más el campo de impugnación porque no se está limitando la acción de amparo respecto de los actos procedimentales sino que el mismo se extiende hasta el contenido de la reforma misma, lo que asegura más los derechos fundamentales de los gobernados, toda vez que una reforma constitucional pudo haberse realizado con estricto apego al artículo 135, pero esto no excluye la posibilidad de que el contenido de ella resulte opuesto a lo ya establecido en la Constitución.

En efecto, cuando hablamos de que una reforma constitucional puede ser violatoria de garantías, eso no significa que sólo suceda en virtud de un proceso legislativo viciado sino hay que atender también al contenido de la misma, pues como ya dijimos, puede darse un procedimiento completamente apegado a la Constitución; pero ¿es constitucionalmente correcto que esa reforma en su contenido sea contraria a lo ya estatuido?. Esta posibilidad de inconstitucionalidad de las reformas por su contenido, la advierte Diego Valadés al decir: “cuando los límites expresos son vulnerados sólo de una manera parcial o se incluyen adiciones o modificaciones que chocan con la letra o el espíritu de otras disposiciones que también permanecen vigentes, nos encontramos ante una situación de inconstitucionalidad de las reformas.”³⁹

³⁹ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 28.

Al respecto, el actual Ministro Presidente de la Corte, Mariano Azuela, formuló en la discusión del amparo interpuesto por Camacho Solís, la siguiente argumentación:

“Por ello creo que muchas de las cuestiones que se han debatido y que a mí me parecen extraordinarias y muy interesantes, las debemos reservar para algún día en el que algún gobernado se atreva a decir: “este artículo que es perfectamente constitucional porque se cumplió el proceso, porque hay la mayoría requerida, porque se pasó por el Congreso de la Unión, porque está bien hecho el cómputo; sin embargo, pienso que choca contra la Constitución porque hay preceptos en ella que tienen un valor importante muy superior al que pueda tener este artículo.”; y, entonces sí, ahí habrá un claro ataque a un precepto constitucional, ahí si habrá que estudiar si procede el amparo en contra de la constitución”.⁴⁰

Es decir, impugnar una reforma constitucional por su contenido, implica impugnar directamente una parte del texto constitucional, lo que en principio parece contradictorio, porque cómo puede pensarse atacar algo que se defiende. Sin embargo, más contradictorio es aún el tener dentro de nuestra Ley Fundamental, disposiciones opuestas unas con otras, ya que eso, ¿qué seguridad jurídica da a los gobernados?. Además, no puede considerarse esa parte del texto en la Constitución, como constitucional realmente, porque bien no cumplió con los requisitos formales exigidos para su creación o no está hecha en concordancia con la norma a la que está destinada.

⁴⁰ *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, p.p. 88 y 89.

Por todo ello y como lo afirma Arteaga Nava, “Una reforma debe ser congruente con su contexto. Esto no siempre es así. Es frecuente que una modificación contraríe al texto existente.”;⁴¹ sin embargo, para normar ese vacío legal que no se previó en la Constitución, es deseable encontrar los medios de solución más idóneos para dar congruencia a las reformas que sufra la Ley Fundamental, para someterlas al Estado de Derecho, al control constitucional y lo más importante, asegurar en todo momento las garantías de los gobernados.

Sin embargo, la posibilidad de impugnar disposiciones constitucionales por su posible inconstitucionalidad a través del juicio de amparo, no fue admitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el once de julio de dos mil, al resolver el amparo en revisión 170/98, donde aprobó con el número CXV/2000, la tesis siguiente:

“AMPARO CONTRA LEYES. NO COMPRENDE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS QUE INTEGRAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ALCANCES DEL SUPUESTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 103, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 1o., FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO). El juicio de amparo contra leyes no comprende la impugnación de los preceptos que integran la Constitución Federal, pues dicho juicio no es un mecanismo establecido por el Constituyente para cuestionar una norma constitucional, sino sólo las disposiciones legales

⁴¹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 878.

secundarias que de ella emanan, así como los demás actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aserto que se corrobora con el contenido de los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Federal, 11 y 114, fracción I, de la Ley de Amparo. Lo anterior porque si bien es cierto que los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, establecen la procedencia del juicio de amparo contra leyes, al disponer que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, también lo es que debe distinguirse entre las leyes que son resultado de la actuación de las autoridades constituidas dentro del margen de sus facultades constitucionales y aquellas de rango constitucional que provienen del Poder Constituyente o reformador de la Constitución como órgano complejo, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, las primeras con base en los procedimientos y facultades contenidas en los artículos 71 a 73 de la Carta Magna y las segundas, conforme al procedimiento y las facultades conferidas al Órgano Revisor de la Ley Fundamental, por el artículo 135 de esta última. Esto es, en los citados artículos 103 y 1o., únicamente se consagra la procedencia del juicio de garantías en contra de leyes secundarias, entendidas como aquellas que resultan de la actuación del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de los demás órganos constituidos encargados del ejercicio ordinario de la función

legislativa y en contra de actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”⁴²

Esencialmente, el argumento que sustenta el citado criterio, es que el artículo 103 fracción I constitucional se refiere a leyes secundarias emanadas de la Constitución y creadas por los poderes constituidos, mas no a las emanadas del poder constituyente o del órgano reformador, pues las primeras están reguladas por los artículos 71 y 72 constitucional y las segundas por el diverso 135.

Nuestro criterio, sin embargo, no se adhiere al anterior argumento pues como ya hemos visto, el artículo 103 no hace distinción de leyes y como la Constitución es una ley *lato sensu*, encuadra en este supuesto; además si bien es verdad que las reformas son reguladas por el artículo 135 en lo general, debe acudirse a los diversos 71 y 72 para que las mismas tengan un orden que seguir, es decir, que alguien las proponga, que sean discutidas, aprobadas, publicadas y se fije fecha para su entrada en vigor; y no por ello, basta decir que una es ley que sí contempla el 103 citado y la otra no; ya que si nos vamos al espíritu del amparo, más que al del legislador, obtendremos que lo primero es proteger los derechos fundamentales de los gobernados y luego el sentir del legislador al momento de crear la norma.

Creemos además, que considerar suficiente un procedimiento bien hecho para reformar la Constitución sin importar su contenido, es descuidar la congruencia que como

⁴² Novena Época / Instancia: Pleno / Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* / Tomo XII, Agosto de 2000 / Tesis: P.CXV/2000 / Página 101.

Ley Fundamental la Constitución siempre debe tener. Muchos apartados del texto constitucional resultan en ocasiones vagos e imprecisos, por ejemplo, en el artículo 135 al decir que ‘para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma’ se requiere cumplir con ciertas formalidades; a nuestro entender, ello poco garantiza las garantías de los individuos, sin embargo, esta inconsistencia puede ser subsanada mediante el juicio de amparo porque no se puede negar que si el nuevo texto contraría el texto anterior, aquél lógicamente deviene inconstitucional, lo cual autoriza utilizar el juicio de garantías y controlar no sólo el procedimiento de reforma sino el contenido de ella; pues de no ser así se pondría en grave peligro la Constitución entera; situación que no ve de este modo Tena Ramírez al decirnos que:

“Una vez que en sus debidos términos se produce la declaratoria, quedan satisfechos los requisitos que señala el art. 135 de la Constitución “para que las adiciones o reformas lleguen *a ser parte de la misma*”.

He aquí la expresión clara por virtud de la cual las modificaciones en el texto de la Constitución, conforme a la misma realizadas, *son parte de ella*, a ella están incorporadas y en su mismo rango y nivel están situadas.

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 a 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.”⁴³

Con base en esto, cierto es que en la Constitución no debieran existir normas superiores a las otras porque todas ellas forman parte de una misma unidad; sin que obste el hecho de que en el capítulo I de este trabajo, hayamos sostenido que dentro de la Ley Fundamental se aprecien disposiciones que dan identidad a la nación, que la sostienen y que la engrandecen, llamadas decisiones políticas fundamentales, lo que no quiere decir una superioridad de éstas sobre las demás, sino más bien, la diferencia radica en la importancia *política* que les reviste a las decisiones políticas fundamentales.

Ahora, no puede ser cierto -en términos constitucionales- que baste acatar el procedimiento del artículo 135 para que *cualquier cosa* pueda ya ser parte de la Constitución porque independientemente del procedimiento, el contenido de la misma debe ser congruente en su totalidad y sin esta condición, no puede hablarse de que una reforma pueda intrínsecamente ser considerada parte real del texto constitucional, pues de lo contrario, la supremacía que engendra el artículo 133 perdería total credibilidad y eficacia.

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 63.

De ahí que no es suficiente la interpretación del artículo 135 cuando dice que ‘para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma’, sólo se necesitan cumplir ciertos requisitos formales; lo correcto es interpretar dicha disposición en relación con las otras demás disposiciones constitucionales porque todas ellas forman un ente, una unidad llamada Constitución, que debe verse correlacionando cada uno de sus artículos y no apreciarlos de forma aislada como si pertenecieran a cuerpos legales distintos. Así que si interpretamos el artículo 135 como lo hace Tena Ramírez, desatendemos el resto del contenido constitucional, especialmente el diverso 133, pues se estaría aceptando tácitamente que dentro de la Constitución pueden existir y convivir disposiciones contradictorias, disposiciones que pueden ser superiores a las otras y que ante ello nada ni nadie puede solucionar este grave problema constitucional; situación que el Poder Constituyente jamás hubiera aceptado, porque en él se depositó la soberanía del pueblo y por ende no puede decirse que el mismo pueblo desee la existencia de contradicciones en su Constitución, ya que ella es el eje central de toda la vida jurídica y política de la nación y si en ella existen inconsistencias y contradicciones, el país seguirá esa misma suerte. Para dar sustento a esta interpretación, se cita la tesis jurisprudencial que es del tenor siguiente:

“INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad

de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.”⁴⁴

Si pese a todo, siguieran existiendo artículos que se contradigan en virtud de una reforma a la Constitución, el único medio con el que cuentan los gobernados si con motivo de esa reforma se vulneraron las garantías, es acudir al juicio de amparo que como garantía constitucional que es, su fuerza vinculatoria haría que las cosas regresaran al estado que guardaban antes de la violación y además, mantener y hacer vigente la supremacía de las disposiciones constitucionales frente a todo el orden jurídico, más aún tratándose de las reformas que se introduzcan a ella; porque a nuestro entender, no puede concebirse de modo alguno la existencia de contradicciones constitucionales, ni mucho menos el hecho

⁴⁴ Novena Época / Instancia: Pleno / Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* / Tomo VII, Abril de 1998 / Tesis: P.XXVIII/98 / Página 117.

de que una reforma *inconstitucional* pueda ser igual de suprema que el resto de la Constitución.

En estas circunstancias, de ningún modo compartimos la idea de que baste que una reforma cumpla con el artículo 135 para ser considerada igual de suprema que el resto, sino antes debe ser aprobada por sus destinatarios, y a falta de referéndum, lo único que queda a los gobernados es solicitar el amparo contra la reforma que en su contenido choque con otras disposiciones constitucionales y eso afecte la esfera de sus derechos subjetivos; toda vez que una reforma inconstitucional no puede concebirse igual de suprema que la Constitución a la que va destinada. De ahí que, no estemos de acuerdo con el contenido de la tesis que reza:

“REFORMAS CONSTITUCIONALES. CUANDO RESTRINGEN ALGÚN DERECHO DE LOS GOBERNADOS, LAS AUTORIDADES CONSTITUIDAS DEBEN APLICARLAS SUJETÁNDOSE AL ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ QUE EL PODER REVISOR LES FIJÓ. Como se reconoció por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial visible con el número 302 en la página 282 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR.", el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos. En tal virtud, si

de la interpretación de la reforma a un precepto constitucional, mediante la cual se restringe algún derecho de los gobernados, se advierte que fue voluntad de la expresión soberana fijarle un específico ámbito temporal de validez, las autoridades constituidas deben someterse a esa voluntad, con independencia de que ello implique afectar derechos adquiridos o, en el extremo contrario, respetar meras expectativas de derecho, que a juicio del referido poder, deben preservarse; todo ello, en aras de respetar el principio de supremacía constitucional.”⁴⁵

En consecuencia, si una reforma a la Constitución transgrede los derechos de los gobernados, no es excusa el afirmar que ello es la voluntad soberana del pueblo, ni mucho menos que sólo surtirá efectos durante un determinado tiempo; de ser así, para respetar y conservar una real y coherente supremacía constitucional, los gobernados deben emplear el medio de solución constitucional más idóneo para combatir esa reforma, que es el juicio de amparo, toda vez que los argumentos vertidos en el criterio aludido, denotan total indiferencia respecto de las garantías de los gobernados, permitiendo su violación dentro de un ‘ámbito temporal de validez’; lo cual se traduce en el mayor estado de indefensión que aquéllos puedan sufrir.

Finalmente, el enunciar las posibles violaciones de contenido inmersas en una reforma constitucional que pugnen con lo ya establecido y por ende, resulten inconstitucionales, creemos suficiente con imaginar una supresión o disminución de los

⁴⁵ Novena Época / Instancia: Segunda Sala / Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* / Tomo XIV, Julio de 2001 / Tesis 2ª .CVI/2001 / Página 512.

derechos fundamentales consagrados en la Constitución, sean éstos de carácter individual o social, sin causa legal que lo justifique.

A modo de conclusión del presente capítulo y *grosso modo*, el pronunciamiento que la doctrina y los tribunales han tenido respecto de lo aquí tratado, tiende a admitir que una reforma constitucional sí puede ser cuestionada por su inconstitucionalidad, única y exclusivamente en cuanto a su procedimiento de creación, dándole un carácter de *acto*; pero no cuestionar su contenido, lo que implicaría considerarla como *ley*; tal como se ha visto en este capítulo. Al respecto, Schmill Ordóñez y Góngora Pimentel en palabras de Carbonell, y Reyes Tayabas y Carbonell por sí mismo, señalan respectivamente:

“En contra de lo anterior, se manifiestan Ulises Schmill y Genaro Góngora Pimentel. Para el primero, “las reformas [a la Constitución] nunca [pueden] cuestionarse por los contenidos que llegare[n] a incorporar, pero *sí por los vicios formales que tuvieren*, esto es, por desconocer los procedimientos o los requisitos de integración de los órganos”. Para Góngora Pimentel, el juicio de amparo es el instrumento idóneo para controlar la actividad del poder reformador de la Constitución, el cual (...) se encuentra sometido a límites solamente formales pero no materiales.”⁴⁶

⁴⁶ Carbonell, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 260.

“En nuestra opinión las reformas que con cabal regularidad de trámite introduzca el órgano revisor creado por el artículo 135 de la Carta de 1917, por resultar formalmente textos constitucionales que como tales no pueden ser inconstitucionales, no son impugnables ante los tribunales ni aun en juicio de amparo; sólo se podrán corregir por mecanismos de democracia que a falta de plebiscito o referéndum y de vías para disolver el Congreso, renueven el Congreso y las Legislaturas locales, o por la influencia de grupos de interés o presión que mueven a los órganos competentes a iniciar y procurar la aprobación de una reforma a la reforma; en cambio, nos inclinamos a aceptar la procedencia del amparo cuando se den vicios formales.”⁴⁷

“Es importante no perder de vista que se trataría, en su caso y siempre que existan los adecuados controles de constitucionalidad, de reformas inconstitucionales, no de preceptos inconstitucionales, porque las que se lleven a cabo en la forma no prescrita por la Constitución nunca llegarían a incorporarse plenamente al texto constitucional. De lo contrario, es decir, si se acepta que tales reformas inconstitucionales ya se han incorporado a la Constitución válidamente, además de cometer un grave atentado contra la normatividad constitucional, se imposibilitaría la función de control, pues lo que la jurisdicción constitucional no puede controlar de forma alguna son las propias normas constitucionales (ya

⁴⁷ Reyes Tayabas, Jorge. *Derecho Constitucional aplicado a la especialización en Amparo*. 5ª ed., Ed. Themis, México, 2000, p. 27.

sean producidas por el Poder Constituyente originario o por el poder reformador).”⁴⁸

En esta tesitura, debe dejarse claro, qué carácter se daría a la reforma constitucional como acto reclamado si se controvertiera su constitucionalidad, es decir, como ley o acto de autoridad. Dijimos que en el primer supuesto, el quejoso tendría un campo de impugnación más amplio porque puede extraer conceptos de violación desde el procedimiento legislativo de reforma hasta el contenido de la reforma en sí; en cambio, en el segundo supuesto, los conceptos de violación pueden extraerse únicamente de que en el proceso legislativo se cometieran errores formales, lo que limita la acción de amparo a que el órgano reformador no siga a cabalidad el artículo 135 de la Ley Fundamental, pese a que el contenido de la reforma sea contrario a la norma a la que está destinada y por ello pueda violentar las garantías fundamentales de los gobernados.

En conclusión y ponderando todos los argumentos vertidos a lo largo de este capítulo, estimamos sin duda alguna, que una reforma constitucional debe ser vista como una Ley y no como un Acto, toda vez que bajo esa condición, los derechos fundamentales de los gobernados se encuentran plenamente garantizados contra los actos provenientes del órgano reformador que contempla el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁸ Carbonell, Miguel. *Artículo: Sobre la reforma constitucional y sus funciones. Teoría de la Constitución*. Comp. Carbonell, Miguel. 2a ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p 390.