

El amparo Camacho La impugnación de una reforma constitucional

*Elisur Arteaga Nava**

Por virtud del amparo Camacho la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó conocimiento de una impugnación enderezada contra una reforma constitucional; materia que durante mucho tiempo se consideró incuestionable.

A cause of Protection Camacho, the Supreme Court Justice of the Nation took knowledge of an impugnation straightened against a constitutional reform; subject that in a long time was considered unquestionable.

Sumario: Nota aclaratoria. / Introducción. / Reformabilidad constitucional. / Capítulo I. Aspectos fundamentales del amparo Camacho. / Capítulo II. Antecedentes del amparo Camacho. / 1. Antecedentes de tipo político. / 2. Antecedentes de la reforma constitucional. / 3. Aprobación de la reforma por las legislaturas de los estados. / 4. Vías para impugnar una reforma constitucional. / 5. El amparo Camacho ante el juez de distrito. / 6. La revisión ante el pleno de la Corte. / 7. El juez de distrito conoce de nueva cuenta del amparo. / 8. Resolución definitiva del amparo por el pleno de la Corte. / Capítulo III. Particularidades de la reforma constitucional que dio lugar al amparo. / Impugnación de una reforma constitucional. / Capítulo IV. Cuestionamientos planteados en el amparo. / 1. Agravio en el amparo Camacho. / 2. Alcance de la facultad reformadora. / 3. Facultad constituyente o facultad legislativa; ¿Existe el constituyente permanente? 4. El proceso legislativo; / 5. Iniciativa de reforma formulada y presentada en forma conjunta por diputados y senadores. / 5.1. Iniciativa. / 5.2. Naturaleza de una iniciativa. / 5.3. Iniciativa presentada en forma conjunta por el presidente de la República y legisladores. / 6. Discusión. / 7. Aprobación de una reforma por las Cámaras. / 8. Intervención de las legislaturas de los estados. / 9. Cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración respectiva. / 10. Publicación. / Capítulo V. Naturaleza de la reforma irregular y su impugnación ante los jueces federales. 1. Acto viciado. / 2. Facultad y papel de los tribunales federales frente a una reforma irregular. / 3. Suspensión del acto reclamado. / Capítulo VI. Principios tentativos para integrar una teoría general de la nulidad de una reforma constitucional y su posible impugnación. / Capítulo VII. Conclusiones.

Nota aclaratoria

Esta obra contiene algunas consideraciones con relación a lo que se conoció como *amparo Camacho*. Se trata únicamente de notas relacionadas con el tema de la impugnación de una reforma constitucional.

No se considera el tema de las reformas constitucionales en sí, la llamada facultad constituyente, o su alcance y límites; aunque se hace referencia, en forma incidental, de pasada, a algunas materias relacionadas con ellos, no se profundiza.

Este estudio está encaminado a proporcionar una noción elemental de la naturaleza de los medios de impug-

nación que existen de los actos en que deriva la facultad reformadora de la Constitución, así como del alcance y límites del juicio de amparo como una defensa de ella; en él se hace referencia a los antecedentes del *amparo Camacho*, se analizan los agravios que se formularon, la secuela procesal que se dio (se valora la sentencia final con vista a la ley y la doctrina y, finalmente, se deducen algunas conclusiones).

En el *amparo Camacho* se plantearon materias que son cuestionables; esto es algo que es preciso reconocer; por lo mismo, tanto él en sí, como la sentencia que lo resolvió son, por naturaleza, también cuestionables; la interposición del amparo, como era de esperarse, provocó una reacción en el foro; revivió o revitalizó el estudio de un tema que siempre ha tenido actualidad y respecto del cual los tribunales federales han actuado en forma con-

* Profesor-investigador. Departamento de Derecho, UAM- Azcapotzalco.

tradictoria; no es de dudarse que en un futuro próximo, se tengan que rectificar algunos criterios que, por ignorancia del derecho constitucional, los ministros de la corte emitieron.

Los planteamientos sostenidos en la demanda de amparo y la forma en que se hizo, dio lugar a que se escribiera un número crecido de estudios y artículos sobre el tema; hubo de todo; muchos coincidieron en la validez de los argumentos; otros, que fueron menos, los desestimaron. En no pocos casos, quienes escribieron, sin citar la fuente, presentaron como propios los argumentos invocados en la demanda.

No obstante que la justicia de la unión negó el amparo y la protección solicitada, el que se haya entrado al fondo del negocio constituyó un avance. En México la justicia avanza en forma lenta, pero insegura y a pesar de los jueces; poco o nada es firme; todo es revisable; mucho más lo es cuando los ministros de la corte tienen la convicción de que constituyen un nuevo y diferente tribunal.

En este estudio se reiteran algunas ideas y opiniones que se han vertido anteriormente y, sobre todo, en el *tratado de derecho constitucional* o que tiene de novedad es lo que se relaciona con el amparo que en ella se comenta: demanda, acuerdos, resoluciones y tesis que se emitieron; la reiteración de algunas ideas va encaminada a evitar que el lector, en materias importantes, no tenga necesidad de recurrir a otras fuentes.

México, 31 de diciembre de 1999.

Introducción

Reformabilidad constitucional

La Constitución política en vigor es reformable; sus autores así lo dispusieron; en esto imitaron al legislador de 1857; no fueron, ni podían serlo, originales.

Había que evitar las experiencias de 1824 y 1836; en la primera se impidió la reforma de determinados preceptos;² en la segunda se dificultó el cambiar partes importantes.³ En ambas se fijó un plazo de prueba. Fueron

1. Oxford university press, México, 1999, vol. 3, p. 856 y siguientes.
2. Art. 171. "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de poderes supremos de la Federación y de los Estados." Art. 166. "Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de , 1830."
3. Art. 38 "... Las variaciones de Constitución que no sancionare el supremo poder conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad, insistiere en la iniciativa de ella la mayor parte de las juntas departamentales, y en la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra cámara, no pasarán de nuevo a la sanción y se publicarán sin ella." Tercera ley. Artículo 1,



Manuel Camacho Solís

desconocidas; por virtud de movimientos armados que triunfaron, en forma violenta, se derogaron o fueron sustituidas por otras. No puede dejar de reconocerse que la sociedad mexicana era inestable,⁴ poco informada y que era manipulada por líderes, políticos y militares, en no pocos casos, nada escrupulosos o escasamente preparados.

La violencia fue un expediente común en el siglo pasado; era explicable; la mexicana era una sociedad en transición. En la indefinición prevaleciente se experimentaban y descartaban formas de organización política; esto repercutía en el derecho.

La violencia entre humanos, oficial o privada, aunque admisible en pequeñas dosis, no siempre fue y es una forma adecuada para resolver diferendos; menos lo es cuando ellos son de naturaleza jurídica. El derecho pretende ser un sustituto de la fuerza. Frecuentemente lo es. Hay excepciones. No a todos alarma cuando, en casos graves o extremos, la ley es hecha a un lado o es desconocida.⁵

La Constitución actual establece tres vías para reformarla: una, la general, la prevista en el artículo 135; dos excepcionales, una, la establecida en el artículo 73, fracción III, relativa a la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes; y la otra, confiada sólo al Congreso de la Unión, en relación con las materias a que hacen referencia las fracciones I, IV y V del artículo 73; en todas ellas se deben observar los principios que regulan el proceso legislativo.

Con el texto de los artículos 73 y 135 actualmente en vigor, que prevé la posibilidad de introducir reformas, y antes con su similar (artículos 72 y 127) de la de 1857, se eliminó un factor de intranquilidad, se economizó violencia y se dio lugar a que actuaran las instituciones polí-

séptima ley: "En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos."

4. Jesús REYES HEROLES, *El liberalismo mexicano, ta sociedad Juc-titante*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1958 tomo It.
5. Esta es una idea que ya se consideraba en la antigüedad clásica; Eurípides, en *Las fenicias*, por voz de Etcooles, afirmaba: "Si toca ser injusto, que ocurra con miras al poder y quede la piedad para asuntos menores." En la obra *Tragedias áticas y febanas*, editorial Planeta, Barcelona, 1991, 523 a 525, p. 414.

ticas; los subditos inconformes tuvieron menos pretextos para rebelarse y las autoridades mejores motivos para imponer el yugo de la ley. Al suponerse que los poderes previstos en los textos constitucionales gozaban de facultades casi ilimitadas y al ser interpretados en forma amplia, prestaron un mejor servicio.

A través del proceso y la intervención de los poderes mencionados en esos artículos 73 y 135, han sido y son admisibles toda clase de reformas; no se ha distinguido en que ellas sean de fondo o de forma. Así se ha interpretado al aplicarse, tan esto es cierto que, en observancia de ese precepto, en 1927, se suprimió el principio de no reelección, mismo que había sido una de las razones que se invocaron para justificar la revolución iniciada en 1910, por lo mismo se trataba de una decisión política fundamental.⁶

Los textos jurídicos y, sobre todo, el hecho de ser la mexicana una sociedad en transición, no admiten la existencia de normas fundamentales intangibles. En México, aunque existen en la Constitución decisiones políticas fundamentales, ellas, a despecho de lo que sostienen algunos, no están al margen de la acción reformadora.

Había que evitar que inconformes con el estado de cosas existentes, con el pretexto de que existieran cláusulas intangibles, recurrieran al expediente de las armas como vía para introducir cambios; quienes en 57 previeron la actual estructura constitucional, dispusieron la existencia de una forma para alterar o modificar sustancialmente las leyes.⁷

En forma paralela, para evitar que líderes naturales, castrenses o civiles, quedaran al margen del poder, se hicieron más permeables las capas de acceso, cuando menos, a niveles secundarios.

Lo limitado de la previsión humana es otro elemento a tomar en consideración por el legislador; nunca ha sido posible regular todos los fenómenos que inciden en el hombre o que determinan su conducta; eso hace inadmisibles el pretender imponer un marco jurídico rígido e inalterable. A través de una cláusula reformadora, en teoría,

6. En 1874, a través del artículo 127 se modificó la Constitución para permitir el restablecimiento del Senado, a pesar de que su supresión había sido una decisión política fundamental.

7. Francisco Zarco, quien, en representación del Congreso Constituyente de 1857, elaboró y dio lectura al manifiesto que debió preceder a la Constitución de ese año, asentó lo siguiente: "El Congreso sabe muy bien que en el siglo presente no hay barrera que pueda mantener estacionario a un pueblo, que la corriente del espíritu no se estanca, que las leyes inmutables son frágil valladar para el progreso de las sociedades, que es vana empresa querer legislar para las edades futuras, y que el género humano avanza día a día necesitando incansantes innovaciones en su modo de ser político y social. Por esto ha dejado expedido el camino a las reformas del Código Político, sin más precaución que la seguridad de los cambios sean reclamados y aceptados por el pueblo. Siendo tan fácil la reforma para satisfacer las necesidades del país, ¿para qué recurrir a nuevos trastornos, para qué devorarnos en la guerra civil, si los medios legales no cuestan sangre, ni aniquilan a la República, ni la deshonran, ni ponen en peligro sus libertades y su existencia de nación soberana?" *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956, p. 1293.

los cambios se introducen por vías pacíficas, en el momento oportuno y en la medida en que ello es necesario.

Los cambios, muy frecuentemente, han respondido o responden, a la voluntad de una facción política que se hace del poder en una proporción que le permite mover a discreción los poderes previstos en los artículos 73 y 135. Los cambios son promovidos en el grado en que se estiman convenientes, no tanto a los intereses nacionales, sino a los particulares y propios de los miembros de la facción poderosa en turno. Mientras en México se dio como forma de gobierno un sistema casi absoluto, antidemocrático, de partido oficial y fue la arbitrariedad una forma cotidiana de ejercer la autoridad, aquella forma de actuar fue válida; lo fue en la medida en que correspondía a lo que se conoce como técnica de un poder absoluto.

Teóricamente la constitución preveía y prevé sistemas de pesos y contrapesos; a través de ellos se buscaba neutralizar medidas inoportunas o desafortunadas.

Esos sistemas, en la práctica, fueron inoperantes; los diputados y senadores no asumieron su función, la de legislar; las mayorías requeridas se convirtieron en un mero formalismo que se cubría sin dificultad; la intervención de las legislaturas ha sido un expediente sencillo de ser cubierto.

La Suprema Corte, originalmente con un relativo prestigio, avaló y validó la arbitrariedad como sistema de gobierno;⁸ ya avanzado el proceso de descomposición de los llamados gobiernos revolucionarios, a base de comprometerse sus miembros con quienes ejercían el poder, por su complicidad, cayó, como tenía que serlo, en un total desprestigio; carecía de autoridad; sus resoluciones eran vistas con desconfianza.

Los dedicados al estudio teórico del derecho, los académicos, por limitarse a considerar como objeto de su estudio sólo los textos fundamentales, con abstracción de la realidad, contribuyeron al desprestigio de las instituciones. Los más de ellos, al aceptar cargos y canonjías, bajo el pretexto de con su presencia iban cambiar el estado de cosas existentes se hicieron cómplices. No protestaron, callaron. Contribuyeron a legitimar la arbitrariedad como forma de gobierno.

Poco o nada de lo previsto por las normas funcionó. Las normas constitucionales perdieron su permanencia, generalidad y abstracción. Se llegó al absurdo de proponer y aprobar iniciativas con un fin específico determinado.

8. El pleno de la Suprema Corte de Justicia llegó a sentar el siguiente criterio: "LEGISLACIÓN FISCAL DESACERTADA U OPRESIVA. La protección contra ella, dentro de los límites constitucionales, está en una apelación a la justicia y patriotismo de los representantes del pueblo; si ésta falta, el pueblo en su capacidad soberana, puede corregir el daño; pero los Tribunales Federales no pueden asumir los derechos de la Representación Popular, aventurándose con ella en un certamen de opiniones, sobre puntos de derecho, razón y conveniencia." "T. II, p. 1135, amparo administrativo en revisión, Goribar de Saldivar María. 10 de abril de 1918, unanimidad de 10 votos." Cuarenta años después la Corte rectificó su grave error.

La Carta Magna, desde que fue elaborada en 1917, fue utilizada con vista a eliminar a un adversario; algunas de las reformas de que ha sido objeto, se encaminaron a marginar a políticos disidentes en particular. Esto, que es contrario a los principios de generalidad y abstracción, que es la esencia de la ley, ha llegado a ser considerado como normal incluso por los partidos que en teoría propugnan por cambiar el estado de cosas existentes.

De 1917 a la fecha se hicieron a la Constitución un sinnúmero de reformas; algunas de ellas fueron necesarias, otras no; unas, que son las menos, han sido meditadas; las más han sido precipitadas, defectuosas, miopes y parciales; algunas han sido absurdas o contradictorias; ha habido de todo y en abundancia; el ánimo reformador ha rayado en el vicio o en el atavismo.

En el sistema político mexicano, nadie que se precie de ser presidente de la República o legislador, lo será verdaderamente si no ha reformado la Constitución o a presentado una iniciativa encaminada a ello; en esa concepción enfermiza del poder, más lo será en el grado en que haya promovido un mayor número de ellas. Es una forma de adular que pocos presidentes perciben o intentan rehuir.

El amparo intentado puso de manifiesto las imperfecciones y deficiencias de los sistemas de defensa de la Constitución, lo limitado de las facultades controladoras de los tribunales y la poca preparación de los jueces para asumir su papel.

En esta obra se estudia un caso en que la Constitución fue utilizada con fines egoístas. Es un testimonio de los absurdos jurídicos a los que es capaz de llegar una clase gobernante corrupta, que no tuvo un contrapeso, con tal de conservar el poder y eliminar a quien ha disentido.

I. Aspectos fundamentales del amparo Camacho

A través de un juicio de amparo se cuestionó una actuación inconstitucional: la realizada por la combinación de poderes y órganos, que de conformidad con el artículo 135 constitucional, está facultada para modificar la Carta Magna y que culminó con lo que pretendió ser una reforma más; entre otros, se modificó el artículo 122; el decreto respectivo fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 22 de agosto de 1996.

Ése fue el aspecto meramente formal. En el fondo, la acción intentada buscó frenar un abuso de autoridad, dar vigencia al principio de derecho de que la ley, por su propia naturaleza, debe ser general, abstracta y ajena a alcanzar un fin privado o particular; impedir que la ley sea utilizada con fines partidistas o egoístas.

La constitución es por su naturaleza suprema; en el orden normativo todo lo que no sea ella es inferior; por

ello, en el amparo intentado, para enmendar violaciones de fondo, se cuestionó la vía seguida para la adopción de la reforma. No había más alternativa. La corte y la doctrina se habían pronunciado, en forma reiterada, en el sentido de sostener la improcedencia del juicio de amparo contra preceptos de la misma.⁹

La demanda de amparo tuvo un mensaje implícito: quienes reforman las leyes deben tener conciencia de que cuando intentan hacerlo respecto de la Constitución, además de ser la máxima función legislativa, realizan actos eminentemente políticos; ello está relacionado con la esencia del estado mexicano, por lo mismo, debe ejercerse con sumo cuidado, profundo conocimiento, máxima responsabilidad y ponderación.

Con el amparo Camacho quedó en evidencia que no siempre la realidad coincide con lo dispuesto por la ley; se puso en evidencia un número crecido de vicios del sistema político y jurídico mexicano, entre otros:

La prepotencia con que actúa el presidente de la República en sus relaciones con el Congreso de la Unión; él lo puede todo; como que se trata de una tiranía disfrazada de monarquía y en éstas, como decía Séneca: "E/ mayor privilegio de la realeza consideran que es el de que sólo a ellos se les permite lo que no se permite a en otros."¹⁰

La ignorancia que del derecho caracteriza a los asesores jurídicos del presidente de la República;

La negligencia, complacencia e ignorancia de quienes actúan como diputados y senadores al Congreso de la Unión, aun los de la oposición;

La nula función neutralizadora de las legislaturas de los estados cuando ejercen la facultad que se les confía en el proceso de reformas a la constitución;

Que por lo que toca a la reforma cuestionada fue dada por aprobada por las legislaturas de los estados sin contar con los votos aprobatorios respectivos; que incluso uno de ellos, fue emitido con posterioridad a la publicación de la reforma, a pesar de ello fue contabilizado como aprobatorio.

No es de dudarse que en el caso de otras reformas se haya procedido de idéntica manera, por lo mismo fueron aprobadas mediando un vicio de forma, por lo que pudieran ser impugnadas, como lo fue la que se pretendió hacer al artículo 122.

Que el sistema de reformas previsto en la Constitución es un simple formalismo que sólo se aparenta cubrir y, no obstante ello, lo finalmente aprobado se considera como parte de la Constitución.

9. En el voto particular formulado por los ministros en minoría, que corre agregado a la resolución de fecha 3 de febrero de 1997, que recayó al recurso de revisión, ya se apunta un cambio de criterio sobre ésta materia tan delicada: "Preferible sería, así, que el esfuerzo de la mayoría se hubiera inclinado a sostener la procedencia del amparo en contra del contenido (ese sólo párrafo del artículo 122) y no en contra del proceso reformador, porque así podría ser menos perjudicial su criterio" (p. 53).

10. *Agamenón*, en la obra *Tragedias*, Gredos, Madrid, 1999, 271 y siguientes, p. 164.

La ignorancia del derecho y, concretamente, de las normas que regulan el proceso legislativo, de parte de quienes, como litigantes, impugnaron con anterioridad las reformas a la Constitución.

Que a pesar de que por la naturaleza del sistema, la Suprema Corte de Justicia de la nación debería ser, ante todo, un tribunal de constitucionalidad, por lo mismo, quienes la integran, independientemente de conocer otra rama de la ciencia jurídica, deberían ser profundos conocedores del derecho constitucional. Esto, que debería ser una premisa fundamental, en la práctica, no siempre es así. Y nadie, o muy pocos, se alarman por esa circunstancia viciosa. En cualquier país con instituciones políticas maduras, el carecer de ese atributo, es un impedimento insalvable para formar parte de un tribunal de esa naturaleza; es una excusa válida que cualquier jurista invocaría para no ser propuesto para ocupar un sitio en él; no dispensa de esa obligación el que un presunto candidato sea conocedor de alguna de las ramas del derecho, como, por ejemplo, amparo, fiscal, civil o notariado.

De los debates e intervenciones que se dieron con motivo del amparo, no puede dejar de reconocerse que algunos de los miembros que integran la Corte sólo tienen nociones, muy elementales, de la ciencia constitucional; y que esto es algo que no tiene la menor importancia.

Que los actuales ministros, al igual que los que fueron enviados a retiro por la reforma de 1994, más que procurar entrar a al fondo de los negocios, buscan hallar motivos para sobreseer o negar el amparo. Los ministros, al igual que los jueces, ante todo, buscan razones para no entrar al conocimiento de un negocio; Tendrá que pasar mucho tiempo para ver que los jueces mexicanos más busquen razones para conocer, que para negar.

Lo más grave de todo, que los ministros y los jueces federales, a pesar de llamarse peritos en derecho, y algunos de ellos pasan por ser autoridades en amparo, no percibieron la negación de principios que la demanda de amparo implicaba; esto llegaba al absurdo: si se concedía la protección solicitada, dado el principio de relatividad de las sentencias que se dictan en esos juicios, para Manuel Camacho, debido a las irregularidades que él invocaba, la reforma era nula, por lo mismo, con base en la resolución que lo protegiera, él no podía solicitar su inscripción como candidato a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, ya que sólo para él, como quejoso, era nula la reforma al artículo 122, por lo mismo, no podía pretender fundar en ella una solicitud ante los órganos electorales. El amparo, en ese contexto, no tenía razón de ser. Ese era para que se negara la protección de la justicia federal.

De haberse concedido el amparo solicitado, si Manuel Camacho Solís, con base en la sentencia correspondiente, hubiera pretendido solicitar su inscripción como candidato a la jefatura de gobierno del Distrito Federal prevista en el artículo 122 constitucional, declarado nulo sólo para él, la autoridad electoral, con toda razón, le hubiera

podido contestar: *nemo auditur alligans turpitudinem suam*, no se oiga a quien alega su propia torpeza; si para tí es nula la norma, no la puedes invocar a tu favor para fundar una pretensión. Es algo elemental. La demanda era válida siempre y cuando el quejoso hubiera buscado únicamente una declaración de inconstitucionalidad, sin ir más allá.

Eso, y algo más, es lo que se puso en evidencia en el amparo interpuesto por Manuel Camacho Solís.

Los tribunales federales, en primera instancia, al no admitir la demanda, estuvieron en riesgo de perder, tal vez por mucho tiempo, la posibilidad de conocer y definir, en el más alto nivel, los cuestionamientos de naturaleza fundamental. La corte rectificó; e hizo bien; en lo sucesivo nada que tenga que ver con la Constitución le será ajeno.

En un principio el foro y los jueces no tuvieron conciencia de la naturaleza de las materias planteadas en el amparo Camacho. Algunos de los que se dicen constitucionalistas, sin conocer la naturaleza de los agravios, consideraron que era infundado o improcedente; así lo declararon a la prensa. Lentamente se comprendió la naturaleza de los planteamientos formulados; a más de tres años de haberse interpuesto, se valoró la importancia de sus cuestionamientos de fondo y de forma. La bibliografía que sobre el tema se produjo es crecida, notablemente mayor que la que otros amparos han provocado.

A pesar de lo anterior, algunos de los que se dicen juristas, llegaron a apuntar como solución impugnar, a través del amparo, la reforma en sí; no tenían idea de la naturaleza del sistema constitucional mexicano; de admitirse esa posibilidad se pondría en duda toda la Constitución; no habría medida a la que recurrir para hacer el juicio de valor. La demanda no habría sido admitida y, de haberlo sido, necesariamente se habría sobreseído.

Al principio, el amparo fue visto con desprecio; se tomó como natural que no fuera admitido por la juez de distrito; las cosas cambiaron cuando el pleno de la corte decidió admitirlo; a partir de ese momento muchos se llamaron autores de la demanda de garantías; así lo sostuvieron en foros especializados y en declaraciones a la prensa.

El amparo Camacho, por la naturaleza de las interrogantes planteadas, fue al fondo del sistema constitucional mexicano; entre otras, se plantearon las siguientes cuestiones fundamentales:

La vigencia del principio de división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional.

La operatividad del principio constitucional consignado en el artículo 50, que prevé la existencia de un congreso bicameral;

La obligatoriedad de los principios que regulan el proceso parlamentario y legislativo, concretamente, los que disponen la actuación independiente, separada y sucesiva de las cámaras que lo integran, contenidos en el artículo 72 constitucional.

Si tratándose de reformas a la Constitución y a las le-

yes en general es válido que quienes, como líderes, tienen intervención en el proceso legislativo, se pongan de acuerdo respecto de la aprobación de una ley, al margen de las normas que regulan el proceso legislativo.

La posibilidad de que los tribunales federales resolvieran si puede ser estimado como parte de la Constitución, todo aquello que el presidente de la República o el Congreso de la Unión digan que es, independientemente de que en su aprobación no se hubiera observado lo que la Constitución y la ley disponen para que sea reformada.

Implícitamente el amparo planteó una cuestión igualmente importante: por vía de amparo, contra el primer acto de ejecución, ¿son susceptibles de ser impugnadas reformas a la Constitución hechas desde el 8 de julio de 1921, año de la primera modificación, si en la iniciativa, estudio, discusión, aprobación y publicación no se observaron los principios que regulan la facultad reformadora? Si una reforma no fue aprobada regularmente, aunque haya pasado mucho tiempo, si se trata del primer acto de aplicación, no hay duda de que debería ser factible impugnarla por la vía del juicio de garantías. El *amparo Camacho* será el precedente obligado que habrá que invocar para futuros cuestionamientos en la materia.

Si aún sigue vigente el principio de que la Constitución, como una especie de ley, debe ser general y abstracta; en caso negativo, si es válido que ella sea utilizada para privar a una persona específicamente determinada de un derecho político fundamental.

Para considerar aprobada una reforma, ¿es válido hacer un cómputo de los votos de las legislaturas, sin contar con los decretos emitidos por ellas? En otras palabras, ¿puede el Congreso de la Unión o la comisión permanente considerar aprobada una reforma por parte de las legislaturas de los estados, sin que ellas se hayan pronunciado al respecto? Tal como quedó acreditado en autos, cuando menos uno de los decretos aprobatorios de la reforma, fueron emitidos con fecha posterior a la publicación de la misma.

El *amparo Camacho* persiguió obligar a la Corte y los tribunales federales, aun mal de su grado, a asumir el papel de controladores de la constitucionalidad que jurídicamente les corresponde; no puede dejar de reconocerse que ellos no habían asumido, en toda su plenitud, esa función.

II • Antecedentes del amparo Camacho

/. Antecedente de tipo político

Manuel Camacho Solís, a partir de 1988 y hasta 1993, se desempeñó como jefe del Distrito Federal; con posterior

idad ocupó la Secretaría de Relaciones Exteriores; enseguida fue designado como comisionado para la paz en Chiapas. Por razones que no viene al caso invocar, disintió del sistema, se separó del partido oficial e intentó hacer vida política propia; por ello y por otras razones, fue acosado y marginado.

En 1996 se cambió la estructura jurídica del Distrito Federal prevista en la Constitución; una de las novedades fue la de hacer electivo el cargo de jefe de gobierno; uno de los aspirantes naturales a ocupar el cargo era Manuel Camacho; había que impedirle el que pudiera hacerlo, se consideraba que de acceder a ese cargo, la próxima meta que él se propondría sería alcanzar la presidencia de la República al margen o aun en contra del partido oficial.

Para impedirle acceder al cargo de jefe de gobierno, se introdujo en el proyecto de iniciativa la siguiente cláusula: "... y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter."

Se redondeó la prohibición con un artículo transitorio, el noveno, con la siguiente redacción:

"El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción 1 de la BASE SEGUNDA, del apartado C. del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter. Debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación."

Las dos normas, que son aplicables a cuando más sólo cinco personas, tuvieron como destinatario directo a Manuel Camacho Solís.

No obstante la aberración jurídica contenida en la iniciativa, ella fue suscrita, aprobada y convalidada por legisladores de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional se entiende que aquellos son conocedores del derecho y, por ello tenían conciencia de que nos es admisible, a través de las leyes, procurar fines partidistas o particulares, que ellas no pueden servir para consumir una injusticia o para privar a una persona específicamente determinada de un derecho. A los legisladores del Partido de la Revolución Democrática, cuando menos hasta ahora, no les es obligatorio saber derecho.

2. Antecedentes de la reforma constitucional

El 25 de julio de 1996 se presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa, por virtud de ella, sus autores, propusieron al Congreso de la Unión reformar diversos artículos de la Constitución política, entre otros el 122, que contiene la normatividad fundamental relativa a la organización y funcionamiento del Distrito Federal.

La iniciativa fue firmada y presentada, ante la Cámara de Diputados, en forma conjunta, por el presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, los diputados federales Ricardo García Cervantes, Humberto Roque Villanueva, Jesús Ortega Martínez y Alfonso P. Ríos Vázquez y los senadores Gabriel Jiménez Remus, Fernando Ortiz Arana, Héctor Sánchez López e Irma Serrano Castro Domínguez.

En la exposición de motivos que precedió a la iniciativa, se manifestó lo siguiente:

"En esta instancia de trabajo, los dirigentes nacionales de los partidos políticos representados en el Congreso y los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Senado y en la Cámara de Diputados, arribaron a conclusiones que fueron el punto de partida para las deliberaciones en el seno de las comisiones especiales de carácter plural creadas en ambas cámaras para tales efectos. ..."

Por virtud de ese consenso previo, logrado al margen de los principios que regulan el proceso legislativo, el proyecto de reformas fue aprobado en la cámara de origen sin discusión, pues no se puede calificar como tal al hecho de haberse pronunciado sendos discursos por diputados miembros de los partidos políticos representados ante ella. Lo mismo sucedió en la cámara revisora.

3. Aprobación de la reforma por las legislaturas de los estados

Una vez que, con una celeridad que no es propia ni para modificar un reglamento, se cubrió formalmente con la primera parte del proceso, se buscó la complicidad de las legislaturas de los estados. Se les envió el proyecto para su aprobación.

El artículo 135 de la Constitución, que regula una de las formas en que se manifiesta, el proceso para reformarla, no reconoce a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el derecho de aprobar o reprobar, que asiste a los congresos estatales; no se da esa posibilidad ni aun en los casos en que se trate de materias relacionadas con el asiento de los poderes federales.

Una vez que la mayoría de las legislaturas emitieron su voto aprobatorio, según declaración oficial, la comisión permanente del Congreso de la Unión, con fecha 21 de agosto de 1996, emitió un decreto por virtud del cual se declararon aprobadas las reformas; ella misma acordó enviar el proyecto respectivo al presidente de la República para los efectos de su publicación.

En virtud de lo anterior, el presidente de la República ordenó su publicación y cumplimiento mediante un decreto que emitió; éste y las reformas aparecieron en el

Diario Oficial de la Federación relativo al 22 de agosto de 1996.

Todo parecía indicar que se trataba de una reforma más de las tantas que anualmente se hacen a la constitución, misma que se incorporaría a la Constitución sin mayores cuestionamientos. No fue así. Lo hubo; mediante una demanda de amparo, Manuel Camacho Solís solicitó a los tribunales federales declararan su nulidad; ello dio lugar a lo que se conoció como *amparo Camacho*.

4. Vías para impugnar una reforma constitucional

Existió la posibilidad de que la reforma fuera cuestionada por haber sido elaborada en un proceso legislativo viciado; lo debieron haber hecho quienes están legitimados para hacerlo: los diputados o senadores de los partidos de oposición, que son, entre otros, los titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, en los términos previstos por la fracción II del artículo 105; no lo hicieron a pesar de que había motivos, de que fueron requeridos a hacerlo y de que la interposición del amparo Camacho los hizo sabedores de las irregularidades.

La acción de inconstitucionalidad era procedente; esto es así por virtud de que, como afirma más adelante, una reforma a la Carta Magna es una de las formas en que se manifiesta la actividad legislativa; en defensa del principio de supremacía constitucional, la fórmula *leyes federales*, para los efectos de su impugnación a través de esa vía, debe ser considerada como amplia, que comprende o está referida a toda clase de *normas de carácter general*, sin importar que se trate de una ley federal ordinaria o de una enmienda constitucional. Ese es el principio que, en estricto derecho, se deriva del párrafo inicial de la fracción II del artículo 105.

Los congresos locales, a pesar de que legalmente deben ser considerados como coautores de una reforma constitucional, no pueden intentar la acción de inconstitucionalidad en contra de una de ellas. Ciertamente el inciso d) de la fracción II del artículo 105, prevé la posibilidad de que ellos recurran a la acción; pero, de los términos de dicho inciso, se desprende que existe una limitante: únicamente lo pueden hacer en contra de leyes expedidas por ellos; en ese supuesto, esos congresos no expiden una ley, tampoco lo hacen con base en su carta magna y con alcances locales, emiten un decreto, que es particular y concreto, en ejercicio de una facultad que deriva a su favor, en forma expresa, de la constitución general.

En principio, en el caso de vicios en el proceso seguido para adoptar una reforma a la Carta Magna, no es procedente la controversia constitucional; no lo es por cuanto a que no está de por medio un enfrentamiento entre algunos de los entes, poderes y órganos previstos en la fracción I del artículo 105.

Cuando Manuel Camacho y el autor del amparo y de esta obra hablamos de las acciones a entablar, le hice notar, entre otras cosas, que aunque la reforma era una especie de ley, que debía considerarse que le causaba agravio por su siempre entrada en vigor, no obstante lo anterior, lo aconsejable era impugnar, por la vía y forma que establecen las leyes electorales, el primer acto de aplicación, que, en su caso, debería considerarse como tal la negativa a inscribir su candidatura a la jefatura del gobierno del Distrito Federal, que formulara la autoridad electoral competente y, una vez emitida la resolución definitiva e inatacable, recurrir al juicio de amparo.

Si bien le hice notar que, en teoría, legalmente el amparo se podía hacer valer en dos momentos diferentes: uno, contra el acto mismo de su promulgación, por ser una ley autoaplicativa; y el otro, contra el primer acto de su aplicación, que, en el caso, sería el momento en que la autoridad electoral competente le negara en forma definitiva su registro como candidato a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, también le hice notar que, dadas las características del sistema jurídico mexicano, los principios que regulan el juicio de garantías y lo politizado de su asunto, existía la posibilidad que, de esperarnos a impugnar el primer caso de aplicación, lo más seguro era que, llegado el caso, las autoridades que se señalaran como responsables, alegaran que la reforma era autoaplicativa, por lo mismo, se trataba de un acto consentido, por lo que, con vista a ese argumento, existía la posibilidad de que el juez de distrito que conociera de la demanda, diera por bueno tal argumento y, por ello, resolviera el sobreseimiento en el amparo que se formulara o, por la misma razón, negara la protección de la justicia federal.

Ante esa posibilidad, que era muy real, le aconsejé que presentáramos una primera demanda de amparo, en la inteligencia de que ella era sólo en grado de tentativa y que, en el momento procesal oportuno, se presentara el amparo de fondo correspondiente. Esa es la razón por la que, dentro de las 62 horas que siguieron a nuestra reunión, presentamos la demanda de amparo que aquí se analiza.

El otro problema que hubo que considerar fue la presentación de la demanda de amparo y todo lo que ello implicaba: atender el proceso, interponer los recursos necesarios, asistir a la audiencias y evitar su sobreseimiento o su caducidad; tengo muchos años de haberme retirado del ejercicio activo de la profesión, sólo me limito a resolver las consultas relativas a mi especialidad que me formulan despachos de abogados, en esa virtud le hice notar a Manuel Camacho que existía la necesidad de que alguien, que estuviera altamente calificado, atendiera y se hiciera responsable de la parte procesal, de tramitar y gestionar ante los tribunales la demanda de amparo.

Después de contemplar un número crecido de posibilidades, nos inclinamos por la que nos pareció más seria y sensata; recurrimos a solicitar el auxilio de la acreditada

da y conocida firma de abogados *Ruiz Cruz, Viana & Cabrera*; de ese despacho asumieron la responsabilidad directa de atender la tramitación del amparo los señores doctor Marco Tu lio Ruíz Cruz y licenciado don Everardo Cabrera; fueron ellos quienes presentaron la demanda, recurrieron el auto dictado por el juez de distrito por virtud del cual se negó a dar entrada a ella y formularon las promociones necesarias a fin de que ella llegara al pleno de la Corte y, a pesar de la reticencia de algunos ministros, se entrara al fondo del negocio.

5. El amparo Camacho ante el juez (le distrito)

En el amparo, como conceptos de violación, se invocó la violación de las garantías de legalidad y seguridad jurídica consignadas en los artículos 1 o., 14, 16 y 17 de la constitución, por inobservancia de los artículos 49,71 y 72 de la misma, por cuanto a que, en violación de los principios que regulan la existencia, actuación y funcionamiento de un congreso integrado por dos cámaras, los senadores habían ejercido su derecho de iniciativa ante la de diputados; también por cuanto se habían violentado los principios que regulan el proceso legislativo, en virtud de que el consenso alcanzado para aprobar la reforma constitucional se había logrado fuera y no dentro de los recintos parlamentarios y, por último, por razón de que, en violación del principio de división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, la iniciativa había sido suscrita por el presidente de la República, en unión con diputados y senadores al Congreso de la Unión.

En la demanda de amparo hubo que apuntar una solución a una cuestión importante que deriva del texto fundamental: *"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: /.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales."*

¿Una reforma a la Constitución puede ser ubicada dentro de una fórmula, al parecer, circunscrita?

En la demanda de amparo se partió del supuesto de que ese precepto establece una fórmula amplia, referida a toda clase de leyes o actos, comprendiendo las reformas a la Constitución, que éstas son una forma de ley, por lo mismo, en su contra es admisible el juicio de amparo, al efecto se alegó:

"El juicio de amparo está para enmendar todo tipo de violaciones a los derechos individuales que consagra la Constitución; cuando se invoca como garantía violada la de legalidad, en ella se comprenden los actos contrarios a la Carta Magna, sin importar que tengan que ver con el fondo o la forma, nada hay que lleve a suponer que sólo se trata de una especie de violaciones"

"En el artículo primero transitorio del decreto de reformas se dispone: 'El presente Decreto entrará en

vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de los artículos siguientes'. Por su parte, el decreto emitido por el Presidente de la República ordena su publicación y su inmediata observancia."

"Lo anterior significa, entre otras cosas, que se trata de una ley autoaplicativa, por virtud de la cual se pretenda dar vigencia a un acto realizado en contravención a lo que la Constitución establece como proceso legislativo, cuya existencia se explica con vista a garantizar operen oportuna y adecuadamente los principios que regulan el sistema de dos cámaras instaurado en 1874" (p. 11 de la demanda).

Con posterioridad el ministro Cióngora Pimentel, hizo suyo los argumentos y los desarrolla:

"A mi parecer, de esta norma (el art. 103, frac. I) se desprende el fundamento para que a través del juicio de amparo pueda examinarse la constitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional. ...Asimismo, otro argumento a favor para considerar procedente el juicio de amparo en contra del procedimiento de reformas según el artículo 103 constitucional, es que el término «leyes» engloba necesariamente al de «Constitución», porque las reformas constitucionales se realizan mediante «leyes de reforma constitucional». Las leyes de reforma, dentro de la categoría global (fuente) de ley, quedan comprendidas en el término «ley», por más que las normas que se incorporan al ordenamiento no sean legales, sino constitucionales, determinándose así la competencia de los tribunales. Hay también otro ingrediente adicional, es a partir de la afirmación de la doble naturaleza de esas leyes: hasta el momento de su publicación (y entrada en vigor) serán leyes; desde el momento en que adquieren vigencia serán Constitución."¹¹

A primera vista, para gente poco conocedora de la materia constitucional, la demanda era improcedente; para otros los agravios eran infundados o, en el mejor de los casos, intranscendentes. Así se calificaron en un principio. Aunque finalmente la Corte los desestimó, lo cierto es que, como se pone en evidencia a lo largo de este estudio, algunas de las tesis que emitió están lejos de ser correctas.

El amparo respectivo se presentó con fecha 29 de agosto de 1996; fue turnado a la juez cuarto de distrito en

materia administrativa del primer circuito; esa autoridad judicial, con fecha 30 de agosto de ese mismo año, resolvió:

"... Consecuentemente, este juzgador concluye que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 122, Base Segunda, párrafo segundo del apartado I del Pacto Federal, tildándola de inconstitucional; de ahí que deba desecharse por notoriamente improcedente, con fundamento en el artículo 45 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII y 103 y 107 de la Constitución General de la República.

f..j. Amén, ya que de admitir la procedencia del juicio, implicaría necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, se insiste que es inadmisibles analizar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento."

En contra de la resolución dictada, con fecha 9 de septiembre, el quejoso interpuso el recurso de revisión.

6. La revisión ante el pleno de la Corte

De conformidad con la ley, el conocimiento del recurso correspondía, en primer lugar, a los tribunales colegiados de circuito, no obstante ello, el pleno de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de la facultad de atracción, mediante resolución de fecha 28 de octubre de 1996, por unanimidad, resolvió tomar conocimiento de él.

Hechos los trámites de ley, con fecha 3 de febrero de 1997, por mayoría de seis votos, resolvió el recurso, determinó revocar el auto de 30 de agosto de 1996 y dispuso:

"SEGUNDO. Con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al mencionado Juez de Distrito a efecto de que actuando, con plenitud de jurisdicción, provea nuevamente sobre la admisión, o no, de la demanda."

Cinco ministros disintieron; elaboraron y firmaron un voto particular, en él, entre otras cosas, se manifestó:

"Podría pensarse, si se quiere, en un control del proceso reformador por medio de la Suprema Corte de Justicia, pero esto que tendría que provenir de una reforma constitucional, no podría darse por la vía del amparo, ni mucho menos por la ampliación del amparo contra leyes, por los inconvenientes que ya se mencionaron. Preferible sería la intervención de este Supremo Tribunal antes del Decreto promulgatorio,

11. Genaro David Góngora Pimentel, *¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? El caso del señor Manuel Camacho Solís*, en la obra *estudios constitucionales y parlamentarios*, coordinadores Marcial Rodríguez Saldafía y José Gilberto Garza Grimaldo, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Editora Laguna, México, 1999, pp. 38 y 39.

con lo cual, además de la garantía de la intervención de los tres Poderes Federales y las Legislaturas estatales, se daría la solidez y definición que requieren las disposiciones constitucionales.

Por las razones anteriores estimamos que debieron estimarse ineficaces los agravios hechos valer en el presente asunto y confirmarse el auto desechatorio de la demanda de garantías intentada en contra de la reforma al artículo 122 constitucional."

7. El juez de distrito conoce de nueva cuenta del amparo

Con vista a la resolución de referencia, la juez de distrito recibió a trámite la demanda de amparo y, agotado el procedimiento, con fecha 29 de agosto de 1997, dictó sentencia en la que resolvió:

"ÚNICO.- Se SOBRESEE en el presente juicio de amparo promovido por MANUEL CAMACHO SOLIS, respecto de los actos y por las autoridades que han quedado precisados en el resultando primero de esta sentencia."

La juez, en el considerando tercero de su sentencia, razonó de la siguiente manera:

"En el caso presente, debe decretarse la improcedencia del juicio de amparo en virtud de que, al ser el amparo eminentemente restitutorio, el juicio de garantías debe tener una finalidad práctica y para que éste resulte procedente, es necesario que la sentencia que llegare a pronunciarse, en el supuesto de que fuese favorable para el quejoso, pueda producir la restitución del promovente del amparo en el goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo o cuando sea de carácter negativo, obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trata; lo anterior, de acuerdo con lo estatuido en el artículo 80, de la citada Ley y, tesis de jurisprudencia número cuatrocientos noventa y tres

f-r

No estuvo en lo correcto la juez de distrito; mientras Manuel Camacho tenga vida y haya procesos electorales para elegir jefe de gobierno del Distrito Federal, existe la posibilidad de que él intente presentarse como candidato; eso, entre otras cosas, fue lo que se hizo valer en el recurso de revisión que se interpuso.

La Suprema Corte de Justicia de la nación, al resolver en amparo en forma definitiva, en la tesis LXI/99, resolvió lo siguiente:

"REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES AL CARGO DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL NO GENERA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, SI SUBSISTE EL IMPEDIMENTO DEL QUEJOSO PARA CONTENDER EN FUTUROS PROCESOS ELECTORALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVI11, en relación con el 80, ambos de la Ley de Amparo, cuando exista imposibilidad de lograr los efectos restitutorios propios de la sentencia que, eventualmente, llegara a conceder el amparo al quejoso. Ahora bien, cuando se impugna el proceso de reforma constitucional con motivo del efecto que produce su contenido, consistente en el impedimento para postularse y registrarse como candidato para contender en elecciones al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el hecho de que, el seis de julio de 1997, hubiesen tenido verificativo las elecciones relativas, no produce la actualización de la citada causa de improcedencia, porque como las consecuencias del proceso de reforma son la producción de un ordenamiento de carácter general, dada la incorporación, al texto de la Carta Magna, de las adiciones, supresiones y modificaciones al contenido de los artículos que son motivo de la reforma, que sólo se extingue cuando el propio, órgano, conforme al procedimiento y formalidades previstas para el caso, dicte otro para derogar o modificar la norma preexistente, es de concluirse que en tanto esto no suceda, subsistirá la imposibilidad para que el quejoso pueda participar en futuras elecciones, de lo que resulta que, de llegar a otorgársele el amparo, es posible restituirle en los derechos que considera transgredidos."

8. Resolución definitiva del amparo por el pleno de la Corte

Hechos los trámites de ley, el pleno de la Corte en la audiencia pública que se celebró el día 9 de septiembre de 1999, dictó sentencia.

La sentencia es un ejemplo típico de resolución mexicana: superficial, llena de verborrea, reiterativa, poco original, mazacotuda, rica en lugares comunes y transcripciones; da la impresión de que fue hecha por alguien que para justificar su intervención y dar la impresión de sapiencia jurídica, disfrazó su ignorancia del derecho constitucional, a través del expediente de llenar páginas y páginas. No podía esperarse más.

Ella, en sus puntos resolutivos, dispuso lo siguiente:

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

SEGUNDO.- *La Justicia de la Unión no ampara ni protege a MANUEL CAMACHO SOLÍS en contra de las autoridades y por los actos precisados en el resultando primero de esta resolución.*"

Esos son, en términos muy generales, los antecedentes del *amparo Camacho*.

III • Particularidades

de la reforma constitucional que dio lugar al amparo

Desde hace más de 40 años, he venido estudiando el tema de las reformas constitucionales. Las primeras inquietudes me surgieron en 1958, al escuchar las profundas, originales e inolvidables clases que impartiera mi ilustre maestro, el gran constitucionalista don Manuel Herrera y Lasso; ellas, con el tiempo, me llevaron a elaborar lo que se conoce como *tesis profesional* en la que, con la mayor concisión posible, intenté enfrentar, en el grado en que es de esperarse de un estudiante de licenciatura, las dificultades y problemas que la función reformadora trae aparejada y plantea. A pesar de que el trabajo terminal resultó laureado por el jurado examinador que presidió mi querido maestro, es preciso reconocer que adolecía de errores y deficiencias; el tiempo, un estudio más sistemático del derecho constitucional y el hecho de haber asumido el ejercicio de la cátedra que el maestro dejó a su muerte, me llevaron a rectificar algunos juicios, a afinar ciertas afirmaciones y a reiterar muchos puntos de vista.¹²

La expropiación bancaria y el amparo que contra ella promovieron mi respetado amigo don Ramón Sánchez Medal y don Vicente Aguinaco Alemán, en 1982, me llevaron a formular y publicar un texto sobre el tema que consideré, de alguna forma, como definitivo.¹³ Con posterioridad tuve oportunidad de hacerle algunas revisiones y, finalmente, ha quedado con la redacción que aparece en mi *tratado de derecho constitucional*,¹⁴

Es una práctica común en el ejercicio de la profesión de abogado que, con vista a un caso específico, fundada o infundadamente, se formulen teorías o puntos de vista en relación con materias que son objeto de una controversia judicial. Se buscan los elementos doctrinales, legislativos y jurisprudenciales que favorezcan el punto de vista propio y desvirtúen los argumentos del contrario, se ignoran o pasan por alto los que son adversos. Lo alegado,

finalmente, lleva a los tribunales a resolver y a fijar precedentes que son criterios que adquieren autoridad.

En el *amparo Camacho* sucedió una cosa diferente; primero, con muchos años de anticipación, se detectaron ciertos problemas teóricos que una reforma constitucional plantea; se previeron posibles soluciones doctrinales. Se formularon especulaciones teóricas; ellas, desde luego, llegado el caso, eran susceptibles de ser llevadas a la realidad e invocadas ante los tribunales. Pero, es preciso insistir, la argumentación no se elaboró con vista a un asunto determinado ni para fundar una opinión ante los tribunales respecto de una materia que se encontrara *sub judice*. De lo anterior hay, como decía Sócrates,¹⁵ un testigo irrefutable: la fecha de publicación de los estudios.

En las obras se referencia, ya se apuntaba lo siguiente:

Que la Constitución es, entre otras cosas, un complejo normativo de naturaleza suprema, fundamental, permanente, rígido, aunque reformable y escrito; ella es la base y fija los términos de eso que se denomina pacto federal.

Que dado el carácter de suprema que se reconoce a la Constitución, que ella es norma de normas, que todo le es inferior, que no hay órgano capaz o facultado para juzgarla, en el sistema jurídico mexicano, no existe vía ordinaria o extraordinaria para impugnarla en sí o alguna de sus partes.

No obstante lo anterior, se apuntaba que existía la posibilidad de que una reforma constitucional fuera impugnada por la vía de amparo, si en el proceso seguido para su adopción se hubiera violado la normatividad que regulaba la actividad legislativa reformadora; este punto de vista parte del supuesto de que los vicios impiden que lo reformado fuera considerado como parte de la Carta Magna.

Una reforma tiene el atributo de ser parte de la Constitución y, por lo mismo, debe reconocérsele la naturaleza de ser suprema, a condición de que haya sido aprobada regularmente por los poderes a quienes se faculta a hacerlo, de otra manera se estará frente a un agregado de naturaleza espuria, que no es parte de ella.

Dado que, para 1982, no existía normatividad que regulara la forma de operar de la controversia constitucional, por lo mismo ella no era vía a la cual recurrir para impugnar un acto viciado y de que, por otra parte, de la redacción del artículo 105 constitucional se desprendía que a ella sólo podían recurrir los poderes previstos por la Carta Magna, en el estudio teórico de referencia, no se contempló la posibilidad de recurrir a ella. Tampoco existía la acción de inconstitucionalidad.

En respeto del principio de seguridad jurídica, todo cuestionamiento que en esta materia se haga, debe partir, de un supuesto de observancia general y obligatorio: todas las normas que forman parte de la Carta Magna, tanto

15. Platón, *Apología de Sócrates*, iv, 31 c, editorial universitaria de Buenos Aires (Eudeba), Buenos Aires, 1973, p. 152.

12. *Notas sobre el artículo 135 constitucional —el constituyente permanente—*, Escuela Libre de Derecho, México, 1962.

13. *Las reformas constitucionales*, en la revista de investigaciones jurídicas, núm. 7, México, 1983, pp. 393 y siguientes.

14. Oxford university press, México, 1999, tomo 3, p. 856 y siguientes.

las pocas que se conservan del texto original de 1917, como aquellas que se han introducido por virtud de reformas, tienen a su favor la presunción haber sido aprobadas con observancia absoluta de las normas que regulan su emisión; siempre se debe partir del supuesto de que son constitucionales; ese supuesto es válido siempre y en todos los casos.

Con vista a preservar el indicado principio de seguridad jurídica, esta es la única opción admisible en un estado de derecho; esa presunción es válida salvo que exista una declaración en contrario emitida por una autoridad judicial competente a través de alguna de las vías que, en forma expresa y limitativamente enumeradas, establece la propia Constitución.

Existen otros principios de naturaleza general que complementan los anteriores; ellos se desprenden de la naturaleza misma de una constitución: uno, con vista a que la actuación de todas las autoridades se adecúen a lo que ella dispone, todos los actos que realicen ellas, comprendiendo las reformas que se hagan a ella, son revisables; el otro, la revisión de ellos sólo se puede hacer a través de las vías que, como ordinarias, establece la propia Carta Magna;¹⁶ y uno último: los competentes para conocer de las impugnaciones son los tribunales de la federación; el pleno de la corte es el único que puede conocer de las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Llegado el caso, la carga de demandar la nulidad y de demostrar los vicios, corre a cargo de quien los invoca. Para intentarlo deberá estar legitimado, hacerlo en tiempo, a través de las vías autorizadas, mediante el expediente de cubrir las formas que establece la ley, de probar y fundar su dicho y recurrir ante la autoridad competente para conocer de su impugnación.

La impugnación de una reforma se puede deber a dos razones: una, no haber sido hecho por la combinación de poderes y órganos que establece la Carta Magna; otra, que en su iniciativa, dictamen, estudio, discusión, aprobación y publicación no se hubieren observado los requisitos que la ley señala.

El presidente Juárez, bajo la fórmula: *en uso de las amplias facultades de que me hallo investido*, reformó la Constitución de 1857; no podía hacerlo; el Congreso de la Unión no podía delegarle esa facultad, por cuanto a que, de conformidad con el artículo 127, ni aun él gozaba de ella.

Venustiano Carranza, en 1917, sin contar con facultades jurídicas, bajo el pretexto de reformar, derogó y sustituyó la Constitución de 1857; tenía un argumento polí

20. El que pueda darse esta posibilidad, es una de las razones que existen para no permitir que el pleno de la Corte goce del derecho de iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión; de concederle el derecho, no habría tribuna imparcial competente para conocer de una eventual impugnación.

tico válido: ser jefe de una revolución triunfante; contra él no era válido invocar razones jurídicas; esto no es nuevo.¹⁷ A pesar de ello, no dejó de haber cuestionamientos teóricos.¹⁸

En el *amparo Camacho*, se actuó dando por realizado el segundo supuesto.

Eso es lo que, como cuestión previa, fue el punto de partida de la demanda de amparo.

Al formular la demanda también se tuvo en cuenta que los tribunales federales, con anterioridad al *amparo Camacho*, habían resuelto:

"CONSTITUCIÓN, REFORMA A LA. AMPARO IMPROCEDENTE. BANCA Y CRÉDITO.-... En tales condiciones, como en el concepto 'leyes' a que aluden los artículos 103 de la Constitución Federal y lo. de la Ley de Amparo, ambos en su fracción 1, no se comprende el de la Ley Suprema, o sea la 'Constitución', que como ha quedado expresado, que por su jerarquía no puede confundirse con la ley ya sea esta federal o local que es a la que se refiere el precepto antes indicado. Este Tribunal concluye que es incuestionable que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse, por ser notoriamente improcedente, con fundamento en lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII, y lo. de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obsta a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugnen vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada. Esto es así, porque admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría, necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, lo cual es inadmisibles, según ya se dijo. Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento."¹⁹

17. Cuando los mamertinos de Mesina, con base en una ley romana, recusaron a Pompeyo como juez y desconocieron su jurisdicción, éste les dijo: "... «¿No cesaréis —les respondió— de citarnos leyes viendo que ceñimos espada?»..." Plutarco, *vidas paralelas, Pompeyo*, x, editorial Planeta, Barcelona, 1991, p. 505.

18. Jorge Vera Estaiñol, *al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, 1920.

19. Queja 4/83. Secretario de Gobernación y otras autoridades (juicio de amparo 410/82, Carlos AbedropDávilayotros).-13 de enero de 1983.- Unanimidad de votos. Volúmenes 169-174, sexta parte, p. 56, en la obra *la constitución y su interpretación por el poder judicial de la federación*, suprema corte de justicia de la nación y fondo de cultura económica, México, 1993, tomo II, p. 1167 y siguientes.

No obstante lo anterior, ante una esperanza surgida del hecho de que había una nueva corte, con argumentos diferentes, se volvió a insistir en la procedencia del juicio de amparo contra una reforma constitucional, por vicios detectados en el procedimiento de adopción.

Quienes se decían constitucionalistas, aconsejaron impugnar la reforma en sí por ser discriminadora, arbitraria, que, no obstante ser una ley, por lo mismo debía ser general y abstracta, tenía un destinatario cierto y plenamente identificado. Ciertamente lo era.

Se descartó esa posibilidad por cuanto a que siendo la Constitución una norma de naturaleza fundamental, no existe sobre ella otra que sirva de patrón para determinar la validez de una de sus partes.

Ciertamente, la ley, que, como se ha dicho, por su naturaleza, debe ser general y abstracta; existe con vista a garantizar un estado de derecho y una convivencia segura; es contrario a sus fines el que ella se destine a impedir o permitir la acción de un persona determinada; esto es propio sólo de los decretos; la generalidad debe ser característica común a toda clase de leyes, mucho más lo es para la Constitución, que siendo ley de leyes, funda instituciones, faculta la emisión de normas secundarias, prevé la existencia de entes y poderes, les asigna facultades y atribuciones y, frecuentemente, prohíbe e inhibe.

Fue desconocer la naturaleza de la Constitución y rebajar su función cuando, a través de una reforma, ella se usó con fines particulares o partidistas; cuando fue rebajada a la calidad de decreto y se le dio una naturaleza particular y concreta.

La Constitución fue usada por el presidente de la República y el Congreso de la Unión; lo hicieron con fines netamente partidistas y con ánimo de venganza; buscaron, mediante un texto fundamental, excluir a una persona determinada de la posibilidad de que, en ejercicio de sus derechos políticos, pudiera contender, al margen del partido oficial, a la jefatura de gobierno del Distrito Federal. En otros casos, no obstante existir la misma razón, no se ha previsto o dispuesto la misma prohibición.

De los pocos que resultaron afectados en sus derechos políticos por la limitante, sólo Manuel Camacho recurrió la norma que la preveía.

No obstante que en la actualidad existen diferentes vías para impugnar actos inconstitucionales, se recurrió al amparo, que es una vía limitada, por ser la única a disposición de los particulares; las restantes tienen como titulares a poderes, órganos o entes de naturaleza pública.

Impugnación de una reforma constitucional

El que se impugnara una reforma, ciertamente no era una novedad; lo que sí lo fue es que se haya impugnado el proceso seguido para su adopción y que la demanda, finalmente, hubiera sido admitida a trámite. El tiempo

demonstró que la vía elegida, aparte de ser la única, era la correcta. La corte, en el *amparo Camacho*, emitió el siguiente criterio:

"TESIS NÚM. LXII/99. REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reformas hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la trasgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional no resulta impugnabile a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado."

Por virtud de ese criterio, en lo sucesivo, una reforma a la Constitución será susceptible de ser impugnada por vicios que se den en el proceso seguido en su adopción.

Al haberse admitido la posibilidad anterior, al criterio emitido por la Corte no puede dársele efectos limitados; no es admisible pretender que él sólo sea aplicable a los juicios de amparo. Por operar el mismo principio, debe

entenderse como una declaración general, que es susceptible de ser invocada a través de otros medios de control de la constitucionalidad.

Jurídicamente es factible que él sea invocado y aplicable en la controversia Constitucional. Ésta, en lo sucesivo, no podrá estar limitada a formular cuestionamientos relacionados con los actos y las leyes de naturaleza secundaria que se estimen son contrarios a la Constitución o que no estén de acuerdo con ella. La fórmula implícita que se deduce de la fracción I del artículo 105, es que la controversia procede contra *disposiciones generales* de los poderes de la federación, los estados, el Distrito Federal y órganos de autoridad de los municipios; tan disposiciones generales son las leyes y bandos de policía y buen gobierno que ellos emiten, como las reformas a la Constitución que el Congreso de la Unión y las legislaturas aprueban.

En este supuesto la procedencia de la vía no es irrestricta; para que sea admisible la controversia constitucional se requerirá, además, que exista una violación en el proceso de adopción de la reforma, que la reforma irregular, en sí, o que la violación en el proceso, implique una invasión de competencias, en perjuicio de quien recurre, por último, que funde y motive el concepto de invalidez que hacer valer.

Por lo que toca a la posibilidad de intentar una acción de inconstitucionalidad en contra una reforma irregular a la Carta Magna, habría que irse con mucho cuidado; de los términos en que está redactada la fracción II del artículo 105 parece desprenderse que aquella es inadmisibles.

Si bien del primer párrafo de la fracción II del mencionado precepto, parece desprenderse, a primera vista, que se está ante el mismo supuesto previsto en la fracción anterior, pues en ella se alude a disposiciones generales y en la II se hace referencia a una norma de carácter general, en los incisos de ella se contiene una precisión que acota la procedencia de la acción; en ellos, en forma reiterada, se utilizan fórmulas limitadas, aluden a cuerpos normativos de naturaleza secundaria: leyes federales, tratados internacionales, leyes del Congreso relativas al Distrito Federal, leyes locales emitidas por los legislativos locales y del Distrito Federal; ciertamente se alude a normas, pero se tiene la precaución de precisar que ellas son de naturaleza secundaria y derivada.

De inicio, pudiera suponerse que por *normas de carácter general* sólo es factible entender aquellas que, siendo de naturaleza secundaria, aparecen en las leyes que emitan el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en relación con las facultades que de legislar tienen conferidas; por lo mismo, no pueden, bajo ese rubro, quedar comprendidas las reformas a la Constitución. Este punto de vista, que limita los alcances de la acción, es contraria a un estado de derecho, al principio, propio de un sistema de corte liberal, de que los medios de impugnación de

actos de autoridad ilegales, en caso de duda, deben estimarse como amplios y generales, por lo mismo, dentro de su naturaleza, están referidos a todos los actos viciados; también es contrario al principio de carácter general que, lógicamente, se desprende del criterio emitido por la Corte.

En el caso de una reforma irregular, se está frente a una ficción de reforma, que sólo tiene vida temporal con base en el principio que presume que todo acto de autoridad es válido, salvo que por una autoridad competente se declare lo contrario, por lo que, en principio, deberían proceder el amparo, la controversia y la acción. Pero, previamente, habrá que determinar cuál es el alcance del término *norma de carácter general* que aparece en la fracción II del artículo 105 constitucional; en efecto, dicha disposición confiere competencia a la suprema corte de justicia para conocer: "*De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*"

Una reforma a la Carta Magna, salvo declaración judicial en contrario, es una parte de la Constitución, por lo mismo, tiene la naturaleza de ser fundamental, primaria, suprema, original y cuenta a su favor con la presunción de haber sido hecha en forma regular; en esa virtud, no sería admisible, en principio, la acción en contra de ella.

Habría que esperar que la corte emita un criterio respecto de esta materia y que él sea correcto; ella, en la práctica ha ampliado su competencia más allá de lo dispuesto por la Constitución; en casos en que se le ha fijado una competencia limitada, ella la ha ampliado para comprender otros que nunca fueron previstos por el legislador.²⁰

Si una reforma a la Constitución sólo puede derivar de haber agotado en forma regular y cumplida, eso que se denomina proceso legislativo; cuando esto sucede, por ser la adición una parte de aquella, no es factible impugnarla a través de esas tres vías; pero sí sería factible, en caso contrario, cuando existan irregularidades.

Todo lo anterior parece indicar que no queda más que aceptar que a través del amparo, la controversia y la acción son impugnables todas normas de carácter general, ellas pueden aparecer en la Constitución o en una ley secundaria.

Contemplada esa posibilidad como una alternativa teórica válida, en la presentación y trámite de impugnaciones dentro de las tres vías antes anotadas, entre otros criterios, deberán observarse, los siguientes principios:

20. A pesar de que por virtud de la fracción I del artículo 105 los únicos legitimados para promover una controversia constitucional son aquellos que ella enumera limitativamente, y de que en ella no aparecen los consejos de la judicatura de los estados, donde los hay, la Suprema Corte de Justicia, inicialmente, dio entrada a una controversia promovida por el consejo de la judicatura del estado de Guanajuato en contra del congreso de ese estado; posteriormente negó que ese ente estuviera legitimado para intentar la vía.

Una reforma a la Constitución, cuando sea realizada en los términos del artículo 135 constitucional, no será susceptible de ser cuestionada por las vías de amparo, la controversia o la acción. Por ser parte regular de la Carta Magna, de aceptarse la posibilidad de que sean impugnables, no habría criterio al cual referir el juicio de valor que pudiera pretender hacerse.

Por virtud de lo anterior, a través del amparo, la controversia o la acción, únicamente podrán ser objeto de impugnación aquellas presuntas reformas constitucionales que se hubieren aprobado en forma irregular.

De admitirse como válida la posibilidad anterior, no habría más que reconocer que dado que los titulares del ejercicio del juicio de amparo, la controversia y la acción son diferentes, ello pudiera derivar, en determinado momento, en la posibilidad de que dos de ellos, en forma simultánea, cuestionen, refiriéndose a los mismos hechos e invocando las mismas o diferentes razones, irregularidades detectadas en el proceso de aprobación de una reforma constitucional. En este caso se deberán tomar las medidas necesarias a fin de que no se emitan sentencias contradictorias.

El criterio de la Corte, indirectamente, definió una cuestión fundamental en el derecho constitucional mexicano: que una reforma a la Constitución es una de las formas en que se manifiesta la actividad legislativa, que el proceso que se agota para llevarlas a cabo, es una parte del proceso legislativo; que las normas que regulan a ambos son las mismas.

De existir un constituyente permanente, como lo sostiene parte de la doctrina, con personalidades diferentes de las partes que la integran y con principios operativos propios y distintos de los observados por el congreso de la unión en su actuación ordinaria, habría que identificar previamente esos principios; hecho lo anterior, es lógico que una reforma sería impugnable cuando se actuara en contra de ellos, siempre y cuando quedaran dentro de los supuestos previstos por los artículos 105 y 107 constitucionales. En este supuesto, todo parece indicar que no sería admisible que una reforma fuera impugnable a través del amparo, la controversia constitucional o la acción de inconstitucional.

Lo que está en duda es si cualquier violación acarrea la nulidad y abre la posibilidad de su impugnación por las referidas vías o si ello sólo es admisible en los casos en que sean graves, que sean contrarias a un texto expreso; inclinarse por esta opción llevaría a los tribunales federales a tener que distinguir ahí donde no existen bases legales para hacer la distinción. Los principios que regulan el proceso legislativo existen con vista a que la *voluntad* normativa de los legisladores, que comprende la libertad en el decir y en el sufragar, se exprese en forma libre, ordenada, informada, responsable e íntegra, y si alguna de las normas que los consignan se viola, se está frente a un acto que no responde a esa *voluntad*.

Al final se formula un intento de teoría de la nulidad de esta manifestación de la actividad legislativa y se consideran los casos en que la impugnación pudiera ser admisible.

Tratándose de la acción de inconstitucionalidad enderezada a anular una reforma viciada, el requisito de la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, se cubre con alegar y probar el hecho de que ella fue adoptada en forma irregular, faltando a algunos de los principios que, de conformidad con la Carta Magna, regulan el proceso legislativo.

Una reforma constitucional también pudiera ser estimada irregular por cuanto a que en su adopción se hubiere faltado a las normas que, de conformidad con la *ley orgánica del congreso general* y el *reglamento para el gobierno interior del congreso general*, deben observarse; a pesar de la posible irregularidad, no serían factible impugnarla a través de la controversia y la acción; éstas existen con el objeto de reparar violaciones a la Constitución, pero no a las leyes ordinarias. A través de aquellas vías no es factible plantear cuestiones de legalidad. En estos casos sólo estaría expedita la vía del amparo. Los poderes, entes y órganos carecerían de acción.

La controversia constitucional, como medio para impugnar una reforma a la Carta Magna, amerita un tratamiento especial. No pueden recurrir a ella sus autores: el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. En estos casos ella es una vía a disposición de los restantes poderes, órganos y entes a que hace mención la fracción I del artículo 105 constitucional. El presidente de la República, a pesar de ser responsable de la publicación de una reforma irregular, puede recurrir a la controversia, esto es así por virtud de que el decreto que ordena su publicación no es parte del proceso legislativo y dado que la reforma no es susceptible de ser vetada, por todo ello él no puede ser considerado como coautor.

A raíz de lo resuelto por la Corte en el *amparo Camacho* el legislador, en la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105* y en la *ley de amparo*, tendrá que resolver algunas cuestiones capitales:

El destino de una reforma a la Carta Magna viciada, declarada inconstitucional por las vías del amparo, cuando exista jurisprudencia;

La naturaleza y el destino de una reforma declarada viciada a través de la acción de inconstitucionalidad o de la controversia, cuando ocho ministros coincidan en reconocer el vicio.

El que la resolución se apruebe por menos votos también tiene sus implicaciones; está de por medio un poder, ente u órgano, ellos gozan de competencia y autoridad; además son de naturaleza federal.

Finalmente, en ambos casos, se tratara de una resolución referida a cuestionamientos formulados por un poder, en relación con una norma que se considera parte de la Carta Magna, que, de resultar fundados, no le podrá ser aplicado a él, esto pudiera desquiciar el sistema

fundamenta] y las relaciones entre los poderes; sería inadmisibles que siendo la constitución una norma de naturaleza suprema y general, por virtud de una sentencia dictada por la Suprema Corte, no se aplique a ciertos poderes y, en cambio, sí se aplique a otros.

Serán materias difíciles de ser reguladas. Quienes normaron la controversia y la acción no previeron la posibilidad de que a través de ella, se intenten a hacer cuestionamientos de esa naturaleza; los ministros de la Suprema Corte, al resolver que sí es admisible impugnar por la vía de amparo una reforma a la Constitución, tal vez nunca esperaron que ello pudiera dar lugar a que, en un futuro no muy lejano, se haga una interpretación amplia de su criterio y, como es de suponerse, se haga aplicable en otras vías de defensa de la Carta Magna diferentes del amparo.

Mucho más impredecible se ve el futuro del criterio emitido si se parte del supuesto, muy real, de que el sistema presidencialista, como sinónimo de gobierno absoluto, está llegando a ser cosa del pasado, que en lo sucesivo no habrá una autoridad que sea capaz de someter a los poderes y los obligue a desistirse de intentar controversias o acciones de esa naturaleza.

Dado el plazo perentorio que existe para recurrir a la controversia y a la acción, finalmente como vía ordinaria de impugnación, aunque limitada, seguirá siendo el amparo; para éste se contemplan dos momentos para hacerlo valer: uno, contra la publicación de la ley misma, en los supuestos previstos por la ley; y el otro, contra el primer acto de aplicación.

Todo parece indicar que, dentro del plazo perentorio y en los supuestos previstos, son procedentes la controversia y la acción, dado a que se trata de actos atribuibles exclusivamente a los poderes previstos expresamente en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Por la gravedad o trascendencia de las materias, a pesar de que pudieran existir ciertas irregularidades, a través de esas vías no es factible impugnar ciertos actos de naturaleza diversa, que pudieran estar comprendidos dentro de una reforma constitucional, ejecutados por los poderes o entes federales o por una combinación de ellos, entre ellos están la suspensión de garantías, el otorgamiento de facultades extraordinarias, el nombramiento de gobernador provisional que haga el senado, la resolución de conflictos políticos entre los poderes de un estado, la admisión de nuevos estados a la unión federal, la elección de un presidente interino o sustituto, el cambio de residencia de los poderes federales, entre otros.

Tampoco existe una autoridad competente que conozca de los cuestionamientos que pudieran formularse a una reforma regularmente hecha. En un sistema jurídico como el mexicano, la Constitución es la medida a la que deben ajustarse los actos de las autoridades constituidas.

Pasado el plazo para interponer una demanda de controversia o de acción de inconstitucional, a falta de otra

vía, dado que de los términos de la fracción 1 del artículo 103 constitucional, la única alternativa para impugnar una reforma mal hecha será la del amparo.

El criterio de la Corte necesariamente llevará a hacer cambios en las leyes secundarias, concretamente en la *ley de amparo* y en la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional*.

IV • Cuestionamientos planteados en el amparo

El *amparo Camacho*, planteó un número crecido de cuestionamiento; los más de ellos son de fondo:

¿Lo aprobado en un proceso viciado puede ser considerado como una parte de la Constitución?

¿El presidente de la República y a los legisladores al Congreso de la Unión están facultados para determinar cuándo les son obligatorias las normas que establecen los principios que regulan el proceso legislativo? En otras palabras, ¿las normas que regulan la formación de las leyes y de los decretos son de observancia potestativa para los poderes que intervienen en su estudio, discusión, dictamen y aprobación?

La resolución de la Corte más ha venido a crear confusión, que a dar claridad a las materias sujetas a cuestionamientos; esto es lo que se desprende del estudio de la sentencia en relación los agravios que se formularon.

Habría que examinar las materias que fueron objeto del amparo.

1. Agravio en el amparo Camacho

Antes que otra cosa, cabe preguntarse ¿Dónde está o en qué consiste el agravio que la reforma a la Constitución le causó al querellante?

Finalmente, a través de la reforma, se privó a Manuel Camacho Solís de un derecho político; el desconocimiento o la violación de alguno de ellos no es factible cuestionarlos por la vía de amparo, de acuerdo con la ley y según criterio jurisprudencial sostenido por los tribunales federales.²¹

21. "*Derechos políticos*. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales." Tomo III, p. 1312 amparo en revisión, Villa García, vecinos de. 16 de diciembre de 1918, mayoría de 9 votos. Tomo IV, p. 862, amparo en revisión, Meredia Marcelino, 17 de abril de 1919. Unanimidad de 11 votos. Tomo IV, p. 1135, amparo en revisión, Guerra Alvarado José y coags., 13 de junio de 1919. Mayoría de 7 votos. Tomo VI, p. 463, amparo en revisión, Orihuela Manuel y coags., 9 de marzo de 1920. Unanimidad de 8 votos. Tomo VII, p. 941, amparo en revisión, Ayuntamiento de Acayucan, 4 de septiembre de 1920. Unanimidad de 10 votos.

El agravio no estuvo en que se le privó de un derecho político por virtud de la reforma, sino en el hecho de que, por haber sido aprobada esa misma reforma en forma irregular, se atentó, en su perjuicio, y en el de todos los mexicanos, contra el principio de estado de Derecho y de seguridad jurídica.

La reforma no fue cuestionada por cuanto a que lo privaba de la posibilidad de presentarse como candidato, que es un derecho político, sino por cuanto a que contra él y contra todos, por virtud de una reforma irregular, se atentó contra esos principios que son de naturaleza fundamental.

El *amparo Camacho*, entre otros cambios que operó en la jurisprudencia, está uno relacionado con esta materia; al efecto el pleno resolvió y emitió la siguiente tesis:

"REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de re-

Apéndice al tomo LXXVI, tesis 312, p. 516. Apéndice al Semanario Judicial 1917-1988, segunda parte, tesis 623, p. 1061. Este criterio ha sido reiterado una y otra vez a lo largo de la vigencia de la constitución de 1917, ver, por ejemplo:

"DERECHOS POLÍTICOS, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE ACTOS QUE LOS AFECTAN.- Por disposición legal, el juicio de amparo es improcedente respecto de derechos políticos, ya que el artículo 103, fracción I de la Constitución, establece claramente la procedencia del juicio de garantías contra actos que vulneren garantías individuales, que son diversas de los derechos políticos y, por otra parte, el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, determina la improcedencia del juicio de garantías contra actos como el que se reclama en la especie; cabe señalar además, que si la Constitución hubiera querido que quedaran involucrados los derechos políticos entre los actos por los que procediera el amparo, así lo hubiera determinado expresamente y, no como pudiera pretenderse, en el sentido de que por no estar incluidos, deben considerarse incluidos, dado que ninguna razón lógica hay para estimarlo de esta forma, pues es sabido que para que pueda hacerse uso de una vía legal, el caso que pretender someterse a su resolución debe estar expresamente previsto para ser resuelto por esa vía."
TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO.
Improcedencia 13/83.- Leopoldo de Gyves de la Cruz y otros.- 13 de octubre de 1983. Unanimidad de votos.

Volúmenes 175-180, sexta parte, p. 79.

forma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la *litis* verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Unanimidad de once votos. Ponente Mariano Azuela Guitrón. Secretario Humberto Suárez Camacho."

Ese criterio, que sin lugar a dudas significó un avance en la jurisprudencia y en la defensa de los derechos que consagra la Constitución, con el tiempo, deberá ser depurado, afinado y acotado por los tribunales federales, pues existe la posibilidad de que tratándose de violaciones a los derechos políticos, los particulares o los partidos políticos, a falta de otra vía, con tal de estar en posibilidad de recurrir al juicio de amparo, sólo por cumplir con el requisito establecido por la tesis de la corte, aleguen violaciones a derechos individuales y que, a falta de algo más tangible, invoquen violaciones a derechos tan generales y abstractos, como pudieran ser los de seguridad jurídica y, por ello, pretendan que se dé curso a sus demandas de garantías.

La otra aportación novedosa de la tesis, es el hecho de que en los anteriores supuestos, también se prevé la admisibilidad del amparo tratándose de una reforma constitucional.

2. Alcance de la facultad reformadora

La Constitución mexicana es susceptible de ser reformada; los artículos 73 y 135 constitucional así lo prevén expresamente.

De los términos en que están redactados los artículos 73 y 135 la práctica legislativa, la jurisprudencia y gran parte de la doctrina, se han inclinado en el sentido de que la facultad reformadora no reconoce límites, que las reformas pueden estar referidas a toda clase de normas, contengan o no lo que en doctrina se conoce como decisiones políticas fundamentales;

En la Constitución de 1824 eran irreformables los artículos de ella en que se declaraba la independencia del país, se establecía como religión oficial la católica, y se disponía que el estado mexicano se organizaría en forma republicana, representativa y federal.

La Constitución no establece un límite en cuanto al tiempo en que puedan hacerse o no las reformas; la Carta Federal de 1824 disponía que no podía ser objeto de reformas sino a partir del año de 1830.

Tampoco existe un límite en cuanto al número de reformas; prueba de ello son las más de 500 que se han hecho hasta la fecha. Deberían ser las necesidades, y los cambios que se operan en la sociedad los únicos factores

que las motiven. Son el capricho, la ignorancia, el desprecio al derecho y a las instituciones las que han provocado un número crecido de ellas.

3. Facultad constituyente o facultad legislativa;

¿Existe el constituyente permanente?

En la iniciativa de reformas a la Constitución, de la que derivó el acto reclamado en el amparo, se alude a un poder constituyente; lo mismo se ha hecho de unos años a la fecha. Una teoría de don Emilio Rabasa, que afinó don Felipe Tena Ramírez, que no tiene apoyo en las normas fundamentales ni en los precedentes, sin mayor discusión, terminó por imponerse en la doctrina y por ser aceptada, en las esferas gubernamentales, de manera oficial; ello ha llevado a hablar de un *constituyente permanente*.

El que sea o no un ente y una función diferente y propia tiene diferentes implicaciones; de aceptarse el primer supuesto habría que reconocer que como función diferente está al margen de los sistemas de impugnación ordinarios y que ese ente está sujeto a reglas especiales que norman la actuación del ente, por lo que habría que precisar cuáles son ellas, para que, en función de ello, se determine si en un proceso de reformas determinado, se violaron o no para los efectos de su eventual impugnación.

La idea de la existencia de un ente y funciones diversos de los previstos expresamente por la Constitución como poderes ya había sido expuesta por don Emilio Rabasa, en 1912, en su obra *la constitución y la dictadura*, lo llamaba poder, le daba los atributos de ser nacional y permanente:

"Hay, independientemente de los poderes que detalla la Constitución, un poder supremo á que ya nos hemos referido antes, que podría llamarse *nacional*, y para el que se ha establecido un órgano de ejercicio accidental con elementos permanentes que están destinados á otras funciones; este poder, sustituto del plebiscito y único depositario de la soberanía, representa la voluntad de la Nación en el acto más importante y grave: la modificación de la Ley fundamental. Las Cámaras de la Unión, votando por los dos tercios de sus miembros, y las Legislaturas concurriendo á la formación de la Ley suprema como unidades de concierto federal, constituyen el órgano de la voluntad de la Nación; pero ni las Cámaras ni las legislaturas ejercen en esos casos sus funciones legislativas propias, ni tienen la autoridad de su institución genuina, ni obran con las facultades que emanan de su carácter; y es que constituyen un órgano nuevo, distinto de cada uno de los elementos que entran en su formación y destinado á una función especial y única."²²

Don Felipe Tena Ramírez, alumno de don Emilio Rabasa, retomó la idea: "En efecto, el artículo 135 establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma."

"Ese órgano que tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede tocar la obra que es expresión de la soberanía."

"Su función es, pues, constituyente. Y como, por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente."²³

A partir de esos dos autores se conformó una corriente doctrinal; ella ha llegado a tener una aceptación casi general; como sucede frecuentemente en otras ramas del conocimiento, autores de derecho y comentaristas, sin ponerse a pensar si ella tenía apoyo en los textos constitucionales, sin hacer ningún tipo de cuestionamientos, la acogieron, por no requerir ello un mayor esfuerzo, se limitaron a repetirla.

Lo sostenido por ambos constitucionalistas es algo que no tiene consistencia ni apoyo en los textos legales. A nivel federal únicamente es admisible la existencia de tres poderes. Una vez emitida la Carta Magna, el constituyente, como poder, no tiene existencia; no hay norma que lo prevea en forma expresa; ni su existencia se puede derivar de las normas vigentes de manera implícita. Esto es algo que salta a la vista.

Como se afirma más adelante, la función de reformar la Constitución, es una parte del quehacer legislativo confiado al Congreso de la Unión, con la anuencia de las legislaturas de los estados; una reforma a la carta fundamental es una manifestación de la actividad legislativa.

El hecho de que se requiera una mayoría especial y el que se dé intervención a las legislaturas de los estados, no da a la función un carácter diferente; tampoco da elementos que lleven a suponer que se está frente a un ente de naturaleza propia y diferente de las partes que la integran. Ya en 1982 el autor de estas notas había sostenido:

"6. ¿Existe un poder reformador? No existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista en el artículo 135 sea un órgano, como lo ha supuesto la doctrina; cuando se habla de un poder nacional supremo, como lo hace don Emilio Rabasa, o de un constituyente permanente, como lo hace don Felipe Tena Ramírez, más que pensar en un órgano con unidad y voluntad, con todas las precau-

22. *Op. cit.* p. 316.

23. *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, edición de 1955, pp. 47 y 48.

ciones del caso, debe entenderse referidas a una combinación de órganos que tienen encomendada una función, sin llegar a perder su identidad propia y, mucho menos, a adquirir una diferente. Suponer lo contrario es forzar la naturaleza de las cosas."²⁴

No existen principios propios que regulen la actuación del Congreso de la Unión, cuando ejerce su función de reformar la Carta Magna; ella, la *Ley Orgánica del Congreso* y el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*, no establecen principios particulares para regular el proceso de reformas a la Carta Magna. Se aplican en el caso, y así se ha considerado en forma reiterada, que está sujeta a los principios generales que regulan el proceso legislativo ordinario.

Tampoco en la Constitución existen bases para suponer que se trata de un órgano diferente y con naturaleza e identidad propia y distinto de las partes que intervienen.

La Suprema Corte, consciente o inconscientemente, en la tesis LXII/99, que se ha transcrito anteriormente, ha venido a resolver en forma correcta el diferendo, ha declarado que las reformas a la constitución emanan de una combinación de órganos, ello implica, necesariamente, que se trata proceso legislativo ordinario que realizan poderes constituidos:

"... por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad."

Es evidente que si existiera un *poder constituyente* sus actos no podrían ser objeto de revisión judicial a través del juicio de amparo, ni las normas que regulan la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados le serían aplicables; su existencia supondría que tendría que haber una ley orgánica, que regulara su estructura y funcionamiento y la de un reglamento que normara su actuación.

El criterio de la Corte ha venido a poner fin a la idea de sacralidad con que se trataba la materia; del criterio, implícitamente, se desprende que en el caso mexicano no es aplicable las doctrinas francesas y alemana, que por lo que hace a las reformas a la carta magna, suponía la existencia de un *poder constituyente*, con personalidad propia y que es diferente de los órganos constituidos.

La misma Corte, con la tesis LXVII/99, en forma indirecta, ha confirmado la no existencia de ese supuesto *poder*.

"REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN. La improcedencia del juicio de garantías por ausencia de expresión de conceptos de violación se encuentra fundamentada en el artículo 73, fracción XVIII, en relación el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que este último dispositivo no exige formalidad alguna para plantear los argumentos de inconstitucionalidad en demandas de amparo indirecto, por ser suficiente para que el Juez de Distrito deba estudiarlos, que el quejoso exprese con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estima le produce el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo. En consecuencia, cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, basta que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que dicho acto es contrario a las garantías individuales, para estimar satisfecho el requisito de expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución, porque el contenido de dicho dispositivo sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la propia Carta Magna, mas en parte alguna del precepto se establece que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente en el citado procedimiento."

4. El proceso legislativo

A nivel federal sólo existe un proceso legislativo. De su observancia derivan leyes o decretos; las leyes son, o bien de naturaleza fundamental o bien de jerarquía secundaria; éstas, en algunos casos, pueden por sí conformar una ley; en otros, terminan por modificar, sustituir o derogar parte de las existentes.

Las normas que establecen y regulan el proceso legislativo están encaminadas a permitir que el Congreso de la Unión, las Cámaras que lo integran y los senadores y diputados que forman parte de ellos, expresen su *voluntad* en forma libre, ordenada, sistemática, sucesiva e informadamente; cuando, por descuido, negligencia, mala fe, violencia o apresuramiento esas normas son violadas, desconocidas o pasadas por alto, no puede, válidamente, sostenerse que eso que es una apariencia de acto: ley o decreto, sea atribuible al Congreso de la Unión o a alguna de las Cámaras que lo componen, por lo mismo, él es susceptible de ser impugnado.

24. *Revista de investigaciones jurídicas*, año 7, núm. 7, México, 1983, p. 404.

El afirmar que toda reforma a la Constitución es una forma en la que se manifiesta la actividad legislativa, lleva, necesariamente, a tener que aceptar que cuando ella se intenta, es preciso observar los principios que jurídicamente regulan el proceso legislativo; el proceso de reformas a la Constitución es una parte de él.

A nivel federal los principios que regulan el proceso legislativo, dentro del cual se halla el de reformas a la Carta Magna, los establecen la constitución, *la ley orgánica del congreso general y el reglamento para el gobierno interior del congreso*.

En forma adicional, y también es importante, se complementa con la práctica parlamentaria, los usos y costumbres del propio Congreso de la Unión.

Las violaciones a las normas que regulan el proceso legislativo son impugnables a través del juicio de amparo; no es admisible otro punto de vista; así lo resolvió el pleno de la Corte mediante la tesis LXIV/99:

"INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO. El artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos federales, así como la consecuencia inmediata que produce su presentación en el proceso legislativo que regula el siguiente precepto. En relación con este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para los efectos de su análisis por el juzgador de amparo, por lo que no pueden quedar subsistentes a insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley, siendo que la impugnación de los posibles vicios de inconstitucionalidad es reclamable no sólo del Poder Legislativo que la expidió, sino también contra las autoridades que participaron en su promulgación, publicación y refrendo del decreto promulgatorio respectivo. En consecuencia, debe concluirse que el ejercicio de iniciativa de leyes y decretos es susceptible de control mediante el juicio de amparo, por formar parte inicial y esencial del proceso legislativo, por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas."

No está en lo correcto la tesis de la Corte cuando afirma que el artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos, pues, como lo sostenía don Manuel Herrera y Lasso,²⁵ y se pone en evidencia en otra parte²⁶,

a lo largo de la propia Carta Magna se reconoce a otros titulares el derecho de iniciativa, en todo caso, se puede afirmar que la enumeración que hace el artículo 71 es enunciativa, pero no limitativa.

En lo que no se opongan a las leyes vigentes, como una reminiscencia legislativa, para suplir eventuales lagunas jurídicas, también deberían considerarse aplicables los principios y las disposiciones relativas de otras constituciones y leyes ya derogadas; esto es válido por cuanto a que en el derecho constitucional mexicano, por una práctica que se ha reiterado una y otra vez, cuando se emite una nueva constitución, sus autores se han limitado a derogar, que es la anulación parcial, la constitución entonces vigente y no a abrogar, que es la anulación total de ella. Esto es particularmente aplicable en el caso de la carta de 1857, que, a decir del constituyente de 17, él simplemente se limitó a reformarla.

A nivel local, la intervención que por virtud del artículo 135 de la Carta Magna se confiere a las legislaturas de los estados, que se limita a aprobar o rechazar un proyecto de reformas que les es enviado, se regula por lo que disponen ese precepto, la Constitución, las leyes y los reglamentos de las entidades.

5. Iniciativa de reforma formulada y presentada en forma conjunta por diputados y senadores

En la demanda de amparo de Manuel Camacho Solís, como uno de los agravios, se sostuvo lo siguiente:

"...a los diputados sólo les es dable ejercer su derecho de iniciar ante su propia Cámara; lo mismo sucede con los senadores, a ellos sólo les es dable ejercer su derecho de provocar la acción del poder legislativo ante su propia Cámara.

El principio existe con el propósito de que no se desvirtúe el proceso legislativo, que busca, por el virtud del concurso de dos pareceres diferentes, que una iniciativa se enriquezca y, en su caso, afloren sus vicios y defectos; ese propósito no se alcanza o se desvirtúa en el momento en que se permite impunemente, que un diputado inicie en la Cámara de Senadores o viceversa.

El criterio diferenciador está encaminado, también, a evitar se violen las prelación que respecto de ciertas materias se establecen en favor de determinada Cámara, como son las siguientes: Prolación existente a favor de la Cámara de Diputados para conocer, como cámara de origen, respecto de iniciativas que versen sobre empréstitos, reclutamiento de tropas, impuestos, solicitudes de desafuero y acusaciones respecto de violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que ellos cometan en el desempeño de sus cargos (artículos. 72, inciso h, 109, 110 y // / constitucionales)"

25. *Estudios políticos y constitucionales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1986, pp. 157 y siguientes.

26. *Ver mi tratado de derecho constitucional*, tomo I, p. 282 y siguientes.

Para llegar a la conclusión de que el agravio era fundado y válido es necesario profundizar en la naturaleza de la iniciativa en relación con el proceso legislativo.

De conformidad con las normas que aparecen en las leyes a que se ha hecho referencia, el proceso legislativo está sujeto a los siguientes principios:²⁷

5. 1. *Iniciativa*

De conformidad con el artículo 71, los que gozan del derecho de iniciar una reforma a la Constitución son: el presidente de la República, los diputados, los senadores y las legislaturas de los estados. Esa es la regla general que, a pesar de serlo, tiene salvedades.

En casos específicos ese derecho de iniciar, que incluso puede estar referido a una reforma constitucional, se confiere a otros titulares, ello es admisible sólo por cuanto a que existe texto expreso que así lo dispone; se trata de una función relacionada con materias claramente determinadas;²⁸ él no es susceptible de ser incrementado por analogía ni por mayoría de razón. En las materias no autorizadas expresamente, los poderes, entes, órganos o individuos no previstos expresamente por la Constitución, tienen prohibido iniciar. Al Congreso de la Unión, a través de la ley ordinaria, no le es dable incrementar el número de titulares.²⁹

La razón de que el derecho tenga un número de titulares reducido ya se ha analizado en otra parte; también se ha dicho que a pesar de que en el artículo 71 constitucional el derecho de iniciar se confiere en términos, al parecer, amplios, por disposición expresa o por desprenderse de la lógica de los preceptos, el reconoce un número crecido de limitantes.

Una de ellas es la siguiente: dado a que el Congreso se integra por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, en respeto del principio que explica la existencia de eso dos cuerpos colegiados, con vista a preservar el equilibrio de la acción de cada una de ellas y neutralizar la influencia cuando ellas actúan, los diputados sólo pueden iniciar ante su propia cámara y los senadores en la suya.

27. Lo relativo al proceso a seguir para reformar la Constitución ya ha sido tratado con amplitud en mi *tratado de derecho constitucional*, volumen 1, página 300 y siguientes; dada esa circunstancia, en este apartado sólo se hace referencia a él en la medida en que es necesario para comprender la naturaleza y alcance del *amparo Camacho*.

28. Tales son de la admisión de nuevos estados a la unión federal, en cuyo caso la solicitud de ingreso sólo puede provenir de los habitantes y autoridades de la porción territorial que pretende adherirse como una nueva entidad, (art. 73, fracción i); y la formación de un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, en el que la solicitud únicamente puede provenir de los habitantes del territorio que se pretende convertir en una nueva entidad (art. 73, fracción III). Ver *tratado de derecho constitucional*, volumen 1, p. 293.

29. No le es dable presentar iniciativas de leyes al pleno de la Suprema Corte de Justicia, al consejo de la judicatura federal o de los estados, a los tribunales superiores de justicia locales, a los gobernadores de los estados, al jefe de gobierno del Distrito Federal, a los ayuntamientos, entre otros.

Lo anterior tiene razones de ser; ellas son extremadamente sutiles y, por lo mismo, son difíciles de ser entendidas por quienes no se han adentrado en el conocimiento y manejo de los hilos finos del derecho constitucional; palparlas es un privilegio que no ha sido dado a las manos burdas de los neófitos en esa ciencia; la ignorancia ha llevado a que ellas sean pasadas por alto en la práctica por legisladores y jueces; merece una explicación:

La primera, que, no puede pasarse por alto, es la histórica; tiene que ver con el surgimiento del sistema bicameral en Inglaterra y Estados Unidos de América.

En Inglaterra la existencia de dos cámaras tuvo una razón de ser: formas diversas de reclutar a los miembros que las integran, una, la de los comunes, numerosa y con una marcada dependencia de la voluntad popular en cuanto a su integración; la otra, la de los lores, que, en cuanto al reclutamiento de sus miembros, más depende de los elementos hereditario, nobleza y designación.

El procurar hacer operantes los principios que explicaban la existencia de dos cámaras, con una integración diferente, llevó a establecer también diferencia en la forma de operar y de actuar. Donde la naturaleza era diferente, se imponía distinguir. De no haberse distinguido, habría salido sobrando el haber optado por que ellas estuvieran integradas de forma diversa.

El hecho de que ellas tengan una integración diferente, llevó a establecer diferencias en el quehacer legislativo; una de ellas, de suma importancia, es la relativa a los impuestos. Dado que es en la cámara de los comunes en la que reside la representación popular, por cuanto a que incidían directamente en la población, se dispuso que toda iniciativa que tuviera que ver con ellos debería ser presentada primeramente ante ella. En Inglaterra, en el pasado, y aún en la actualidad, sería impensable que un *lor* pretendiera presentar una iniciativa ante la Cámara de los Comunes, sin importar la materia.

Lo anterior es lo que explica que en el *reglamento para el gobierno interior del congreso general*, por lo que toca a proposiciones, su artículo 58 disponga lo siguiente:

" Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes."

Ese precepto sólo ratifica la regla general, que también debe desprenderse en forma implícita de los artículos 55, 56 y 57 del *reglamento*, de que los diputados sólo pueden iniciar ante su propia cámara y lo mismo deben hacer los senadores. No hay razón para que las iniciativas estén sujetas a un principio diferente del que opera por lo que toca a proposiciones.

La limitante en cuanto a la presentación de iniciativas respecto a las materias de impuestos y de reclutamiento, pasó al sistema norteamericano; en él tuvo como explica-

ción el sistema normativo que regulaba la integración de las dos cámaras; la de representantes, más numerosa, se integra con base en el elemento popular en cuanto a que depende directamente de la elección por parte de la ciudadanía, complementado con una corta duración de los mandatos, lo que implica una continua participación de la ciudadanía;³⁰ la otra, la de senadores, con un número reducido de miembros, con una edad mayor que la requerida para los representantes, que en el texto original de la Constitución, eran electos por las legislaturas de los estados³¹ y que duran seis años.

Por ser diferente su integración tenía que derivar en que se establecieran distinciones que justificaran esa diferencia; una de ellas es la relativa a impuestos, cuya discusión, necesariamente, debe comenzar en la Cámara de Representantes.³²

En México también deben ser presentadas como cámara de origen, en la de diputados las iniciativas que versen sobre empréstitos, contribuciones y reclutamiento de tropas.³³

Por virtud de esa prevención, sería contaminar la intervención de la Cámara de Diputados, el que se permitiera que los senadores ejercer su derecho de iniciar ante los diputados; lo que se ha pretendido al atribuir en primer lugar el conocimiento de ciertas materias a aquella cámara, es dar intervención en una primera instancia, a quienes se consideró eran los representantes del pueblo y excluir a quienes lo eran de los estados.

Ese concepto, que es de suma importancia, fue el que llevó al constituyente de 1824, a disponer lo siguiente: "*Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.*"

Ciertamente tanto en las constituciones de 57, como de 17 falta la fórmula *en su respectiva Cámara*, en la primera fue entendible que no apareciera, el congreso se integró por una cámara; no tuvo justificación el que ella no se haya incluido en las reformas de 1874, por virtud de las cuales, entre otras cosas, se restableció el Senado; tampoco la tuvo en 17. Pero el hecho de que se hubiera omitido no puede llevar a sostener que haya sido voluntad de los legisladores el introducir un cambio en este materia. No aparece en los debates ni en la doctrina indicio que lleve a suponer que el principio, de existencia necesaria, no tenía razón de ser.

Los motivos que llevaron a introducir en la Constitución de 24, en forma expresa, el principio de que los

diputados y senadores al Congreso de la Unión, únicamente pueden iniciar en su respectiva cámara, son válidas en todos aquellos estados en que, por los motivos que se quieran, se prevea la existencia de dos cámaras, con integración y funcionamientos diferentes, como partes del poder legislativo ordinario. Quienes saben de derecho político, están enterados de que, para que se haga operante el principio bicameral, cuando en verdad se pretende hacer realidad las instituciones, es preciso, aunque ambas cámaras funcionen en forma coordinada y sucesiva, que siempre lo hagan de manera independiente y separada, con todo lo que ello significa: que no conozcan ambas cámaras en forma simultánea de los mismos negocios, que lo que desecha una de ellas no puede ser presentado en la otra en el mismo período de sesiones; que una iniciativa se convierte en ley o decreto sólo cuando la voluntad de la mayoría de los miembros integrantes de las cámaras, actuando en forma separada, coincida en relación con la misma materia.

Actuar de otra manera, permitir, como se ha hecho, que los senadores puedan iniciar ante la Cámara de Diputados, crea confusión en el quehacer legislativo, distorsiona o anula las ventajas que la existencia de dos instancias trae aparejado y lleva a ratificar la idea de que el legislativo ha dejado de ser poder y se ha convertido en una instancia de confirmación de la voluntad del presidente de la República.

No hay argumento que invocar para sostener que lo que era un imperativo operativo en un congreso bicameral en 1824, no sea igualmente obligatorio en la Constitución de 1917, que también prevé la existencia de un Poder Legislativo integrado por dos cámaras que actúa de parecida manera; en ambas se da el mismo supuesto; nada hay que lleve a suponer que ese principio era extravagante en la primera, por lo que su existencia sólo era explicable en aquella, pero que no existe razón para que se invoque en esta. Que las razones que llevaron en 24 sólo eran válidas en ella y que no lo sean en la actualmente en vigor; los señores ministros, que tampoco conocen derecho romano, pasaron por alto el principio que dispone *ubi eadem es ratio, eadem debet esse juris dispositio* (ahí donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición legal).

La declaración del pleno insinúa la posibilidad de que los señores ministros no conocen historia, derecho constitucional ni derecho romano. Pues debieron saber de la existencia de la norma de 1824 y del principio de derecho romano que se ha invocado, que fundaba el agravio formulado.

Quien elabora un amparo, parte del supuesto de que su demanda va dirigida a conocedores del derecho; cuando él versa sobre materia constitucional y él está dirigido a una corte de constitucionalidad, debe esperar, fundadamente, que quienes conocerán de él son peritos en esa ciencia; en este supuesto, en una demanda, so pena de

30. Art. I, sección 2; ver a Joseph Story, *comentario abreviado a la constitución de Estados Unidos de América*, oxford university press, México, 1999, capítulo 8, p. 42 y siguientes y a James Kent, *comentarios a la constitución de los Estados Unidos de América*, oxford university press, México, 1999, capítulo 2.3, p. 20 y siguientes.

31. Art. I, sección 3; Joseph Story, *op. cit.*, capítulo 9, p. 61 y siguientes y James Kent, *op. cit.*, 2.2. p. 17 y siguientes.

32. Art. I, sección 7; Hamilton, Madison y Jay, *el federalista*, fondo de cultura económica, México, 1957, capítulo Lxvi, p. 282. : 33

33. Art. 72, inciso h.

faltar al respeto a los señores ministros, no se deben invocar argumentos que son elementales, formular juicio sobre lo que es claro, o alegar lo notorio. Es el desconocimiento de la función judicial y de la responsabilidad de un juzgador, lo que ha llevado a los litigantes a formular demandas en las que se razona lo notorio o se transcriben preceptos legales. Pero visto el criterio aquí criticado, no queda más que llegar a la conclusión de que más vale recurrir a este extremo.

El considerar correcto que un senador pueda presentar iniciativas ante la Cámara de Diputados, dado a que no existe prohibición expresa y terminante que lo impida, también permitirá otro tipo de acciones; en lo sucesivo los senadores podrán presentarse en las sesiones de la Cámara de Diputados, tomar parte en las discusiones, firmar dictámenes de las comisiones de ella, interpellar a los diputados y, con el tiempo, emitir su voto.

Los que actuaron de esa manera y los que, como autoridades judiciales, dieron su bendición al atropello, no tuvieron en cuenta otro elemento: que cuando, en forma excepcional, la Constitución, por virtud de un texto expreso, permite que las cámaras que integran el Congreso de la Unión sesionen en forma conjunta, se limitan a oír y ser testigos, no hay discusiones ni votaciones; éstas sólo se permiten, en los términos de los artículos 84 y 85, cuando falta el presidente de la República y ambas cámaras se constituyen en Colegio Electoral para elegir a quien deba sustituir al faltante. En Cámara Única en ningún otro caso se permite discutir y votar.

Dado a que en México las constituciones que han estado en vigor no han sido abrogadas, que es la anulación total, sino simplemente, abrogadas, que es la anulación parcial, para quienes saben de derecho, no hay duda de que las normas existentes en las cartas fundamentales derogadas, mientras no contradigan a la actualmente en vigencia, siguen en vigor y pueden ser invocadas como apoyo para colmar una laguna legislativa que pudiera existir en la carta de 1917.³⁴ Aunque muchos no lo crean, la norma de 1824 sigue en vigor y es aplicable aún en la actualidad en lo relativo a la presentación de iniciativas ante el Congreso de la Unión.

Todo lo anterior son elementos jurídicos e históricos para fundar el punto de vista de que los senadores no podían haber firmado una iniciativa que se presentó ante la Cámara de Diputados; pero también existen otras razones de naturaleza jurídica que llevaron a esa misma conclusión y a sostener fundadamente que existe el principio de que los diputados sólo pueden iniciar ante su propia cámara y los senadores ante la suya. Ellas son las siguientes:

La razón que explica la existencia de dos cámaras que actúan en forma separada y sucesiva, es el hecho de que

los miembros de ellas actuarán en forma independiente y que sus iniciativas respondan al tipo de intereses particulares que llevaron a conformar á cada una de ellas de una manera diferente. No tendría razón de ser un sistema bicameral, si se aceptara que los miembros de cada cámara pudieran iniciar, indistintamente, ante la propia o ante la ajena.

A las consideraciones anteriores debe agregarse una más: la existencia de las facultades exclusivas de cada cámara previstas en los artículos 74 y 76. La vigencia de la exclusividad sólo se alcanza plenamente si se parte del supuesto de que, cuando no se esté frente a casos en que se trate de una iniciativa privativa del presidente de la República, en los restantes sólo pueden iniciar los diputados en su cámara y los senadores en la suya.

Con vista a lo anterior es que don Manuel Herrera y Lasso sostenía lo siguiente:

"El estudio de las diputaciones instituidas por la Constitución para otorgarles una única y poco importante prerrogativa en la iniciaciones de leyes y decretos, resulta invitación y estímulo para enfrentar la cuestión fundamental del derecho de iniciativa dentro de los términos del artículo 71 de la ley primaria, en el cual, 'ni son todos lo que están, ni están todos los que son'.

Las excepciones que en uno y otro sentido figuran, diseminadas, en el texto constitucional o se infieren doctrinalmente de él, las ignora el Reglamento que debiera sistematizarlas.

'No son todos los que están', porque no todos los enumerados en el precepto constitucional —Presidente de la República, diputados, senadores y legislaturas de los estados—pueden, indistintamente, en todos los casos, ejercer la facultad de iniciativa.

No la tienen los diputados ante la Cámara de Senadores, ni éstos ante la de diputados. (Hay que corregir en el Reglamento la omisión de la Constitución —artículo 71-II— precisando en sus respectiva Cámara '.) No la tienen tampoco los senadores cuando se trata de contribuciones o reclutamiento de tropas (artículo 72 b (sic.))³⁵

Don Felipe Tena Ramírez coincidía con él:

"Por la naturaleza misma de las cosas, los miembros de una Cámara no pueden promover ante la otra Cámara; de aquí se sigue que los senadores jamás podrán iniciar 'leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas', ya que su conocimiento corresponde primero a la Cámara de Diputados (Art. 72 'h'). Por la misma razón,

34. Ver a Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, prólogo a un libro sobre Otero de F. Jorge Gaxiola, Editorial Polis, México, 1940, p. 188.

35. *Estudios políticos y constitucionales*, Miguel Angel Porrúa, México, 1986, pp. 157 y 158.

sólo los diputados y senadores tienen, dentro de sus respectivas Cámaras, el derecho de iniciativa cuando se trata de facultades exclusivas, salvo aquellas en que la promoción está reservada a otro órgano.³⁶

El autor de esta obra, siguiendo a su maestro don Manuel Herrera y Lasso, en su *tratado de derecho constitucional*, sostiene lo siguiente:

*"La facultad de iniciar que corresponde a los diputados y senadores también es amplia; aunque no tanto como la que goza al presidente; pueden hacerlo respecto de toda materia con excepción de las que en forma privativa corresponden al ejecutivo y que por la naturaleza de las instituciones corresponden a otros órganos. Existe una limitación adicional: los legisladores únicamente pueden ejercitar su derecho en sus propias cámaras; un diputado no puede presentar una iniciativa en la Cámara de Senadores. Ese es el principio que se deduce de los arts. 72, que en términos generales prevé el proceso legislativo, y 30, frac. I, del reglamento; permitirlo sería anular las razones que justifican la existencia de un Congreso de la Unión compuesto de dos cámaras que actúan en forma separada, sucesiva e independiente, y las normas que establecen requisitos diferentes para ser diputado y senador."*³⁷

Los legisladores miembros del partido oficial, dado a que se limitan a recibir consignas, no están obligados a saber derecho; los que lo son por el Partido de la Revolución Democrática, aún no tienen conciencia de lo que es el derecho; pero los que son miembros del Partido Acción Nacional, que firmaron la iniciativa, los dictámenes y aprobaron la reforma, no tienen justificación alguna y sí agravantes de su responsabilidad; en principio, por cuanto a que se jactan de contar con juristas y en segundo lugar por cuanto a que quien sostenía que no podían hacer lo que hicieron, es precisamente uno de los distinguidos miembros fundadores y ideólogo de ese partido: don Manuel Herrera y Lasso. Lo que hicieron, que es motivo de vergüenza, fue traicionar lo que debe ser considerada como parte de su patrimonio doctrinal. No es la primera vez que lo hacen; tampoco a que se prestan al juego de permitir que la naturaleza de la ley sea desvirtuada y utilizada con fines partidistas

Los señores ministros de la Corte, como tampoco están obligados a saber o conocer la ciencia constitucional, al resolver una cuestión relacionada con esa materia, están en todo su derecho, a pesar de reconocer expresamente la existencia de una violación a la Carta Magna,

para disponer que ello no tiene consecuencias jurídicas y razonar de la siguiente manera:

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

"En referencia directa a los argumentos de inconstitucionalidad a examen, debe decirse, con base en las premisas que han sido establecidas, que el hecho de que la iniciativa se hubiese firmado conjuntamente por las autoridades precisadas en el párrafo precedente, en forma alguna puede implicar que se haya coartado la libertad en la deliberación y crítica legislativa de la iniciativa, puesto que la misma constituye sólo una proposición que no resulta jurídicamente vinculante a la voluntad de los miembros de la legislatura, para que votaran en el sentido de discutirla y aprobarla de manera favorable." (pp. 232 y 233 de la sentencia).

Lo que en el agravio se alegó fue la violación a una prohibición implícita al aprobarse la reforma constitucional; se sostuvo que se atentó contra los valores que dicha prohibición intenta salvaguardar. A pesar de reconocer la existencia de la violación, los señores ministros no desprenden ninguna consecuencia jurídica y ellos, por sí, sin haber contado con las pruebas necesarias, declararon que en el proceso legislativo seguido no se coartó la libertad en la deliberación. No entendieron el argumento.

Los señores ministros también están en su derecho para sostener como tesis el siguiente criterio:

"TESISNÚM. LXVIII/99 INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚ-

36. *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 281.

37. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, tomo I, p. 285.

BLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO PUGNA CON EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL. El citado precepto, en sus fracciones 1 y II, consagra la facultad de iniciativa de leyes y decretos a favor del Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. En consecuencia, si una iniciativa es presentada ante la Cámara de Diputados por las citadas autoridades de manera conjunta, no pugna con el requisito de legitimación para hacerlo, porque quedan colmadas las hipótesis de competencia para la iniciación de leyes y decretos, aun cuando los senadores pudieran carecer de facultades para actuar, pues no cabe duda que los restantes firmantes de la iniciativa si la tienen, por lo que no puede existir violación procedimental en ese sentido."

Ese criterio anula las razones que explican la existencia del Poder Legislativo integrado por dos Cámaras.

Para los señores ministros de la Corte, la única forma admisible para que se entendiera existente la inhibición era de que en la constitución hubiera una norma que expresamente así lo dispusiera. No les es dable deducir su existencia a través de realizar un ejercicio intelectual de naturaleza lógico. Un documento normativo de esa naturaleza poco es lo que dispone y mucho lo que deja al buen criterio de quienes la aplican y juzgan.

Los legisladores y ministros de la Corte, por sus pocas luces constitucionales, para entender aplicable el principio, requerían que existiera una norma expresa, terminante y que sancionara con nulidad su infracción; ningún razonamiento jurídico es válido para ellos mientras no exista una norma que disponga, por ejemplo: *los diputados y los senadores sólo podrán presentar iniciativas en su respectiva cámara, so pena de nulidad de lo actuado.*

5. 2. Naturaleza de una iniciativa

"Una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la Constitución otorga o reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos, formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; estos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo."

"En virtud del ejercicio de esa facultad o de ese derecho, su titular provoca la acción del órgano legislativo, de las partes que lo componen o entes que dependen de él y los conmina a adoptar una resolución en la materia que es objeto de la iniciativa."³⁸

El ejercicio de las facultades que se confieren al Congreso de la Unión y a las Cámaras que lo integran es potestativo; lo es, incluso, en los casos en que exista una iniciativa debidamente fundada y motivada. Esto va con la naturaleza de las facultades que se confieren a los poderes; su ejercicio, dentro de márgenes de prudencia y responsabilidad, es discrecional. Esa es la regla general que tiene excepciones, como en los casos en que el presidente de la República ejerce la facultad de iniciar que le corresponde en materia hacendaría, sobre todo en lo relativo a presupuesto y ley de ingresos;³⁹ por más modificaciones que la Cámara de Diputados o el Congreso de la Unión introduzca, por un imperativo que se desprende de la naturaleza real de las iniciativas relacionadas con esa materia, necesariamente deben aprobarlos y hacerlo con la oportunidad que señala la Constitución.

En los restantes casos, una iniciativa, por más fundada que sea, no deriva necesariamente en una ley o en un decreto. En términos impropios, puede afirmarse que ella es una forma en que se manifiesta el derecho de petición. En ese contexto, a lo que más puede aspirar quien la presenta o a lo que tiene derecho su autor, es que a través de su presentación ante cualquiera de las Cámaras, se provoque la acción del propio Congreso, a través de sus órganos, lo lleve a estudiar y dictaminar su iniciativa; ésta válidamente es atendida en los casos en que deriva en una ley o en un decreto, en un acuerdo y también en el supuesto de que es procedente que le recaiga una resolución de archivo de parte de las comisiones con que cuentan las cámaras o rechazada por el pleno de alguna de éstas.

Una iniciativa, aunque provenga del presidente de la República, o sea suscrita por la mayoría de los miembros de una de las cámaras, no deriva, en forma necesaria en una ley o en un decreto. Las comisiones y las cámaras gozan de la autonomía suficiente para disponer el archivo, para introducir reformas radicales e, incluso, para deferir su estudio y discusión.

Por existir un número crecido de casos en que necesariamente una iniciativa deriva en ley, decreto u acto de naturaleza especial, está sólo parcialmente, en lo correc-

38. *Tratado de derecho constitucional*, volumen I, pp. 275 y 276.

39. Existe un número crecido de casos en que una iniciativa necesariamente debe derivar en una ley, decreto o acto de naturaleza legislativa, uno es el relativo a la iniciativa que puede presentar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la que solicite al Congreso autorización para endeudarse (art. 122, A, fracción iii y base primera, fracción fi) del mismo precepto); otro es el relativo a la expedición del bando solemne que necesariamente debe emitir la Cámara de Diputados con base en la declaración de presidente electo que emita el tribunal electoral federal (art. 74, fracción i); otros más son los previstos en las fracciones v y vi del artículo 76; en el caso de que desaparezcan todos los poderes de un estado y en la Constitución de él no se prevea lo relativo a la suplencia, el Senado, con vista a una iniciativa, necesariamente debe hacer certificar que han desaparecidos todos los poderes y declaración que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional; el mismo Senado no puede rehuir resolver un diferencio entre los poderes de un estado cuando ellos soliciten su intervención.

to la tesis LXIX/99, emitida con motivo del *amparo Camacho* cuando sostiene:

"INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU NATURALEZA JURÍDICA. El examen sistemático del contenido de los artículos 71 y 72 de la Constitución, en relación con las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y del Reglamento para su Gobierno Interior, que se vinculan con el trabajo legislativo de dicho órgano, lleva a concluir que si bien es cierto que la iniciativa de leyes o decretos representa la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también se observa que su presentación no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la Comisión encargada de analizarla, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de las Cámaras de Origen y revisora donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, dado que los Diputados y Senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la proposición legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien una vez discutido éste y escuchadas las opiniones en favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, pues es en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al proceso."

5. 3. *Iniciativa presentada en forma conjunta*

por el presidente de la República y legisladores

En la demanda de amparo presentada por Manuel Camacho, también se sostuvo que el hecho de que la iniciativa de reformas a la Constitución hubiera sido firmada, por el presidente de la República, junto con los diputados y senadores, era atentatorio del principio de división de poderes. La Suprema Corte de Justicia, en el criterio antes transcrito, negó que lo fuera.

No estuvieron en lo correcto quienes presentaron la iniciativa ni los señores ministros que juzgaron correcta su actuación:

En este caso, como en el anterior, ciertamente no existe norma expresa que prohíba al presidente de la República y a los legisladores presentar, en forma conjunta, una iniciativa ante el Congreso de la Unión o ante cualquiera de las cámaras; tampoco existe doctrina que así lo haya enseñado; no era necesaria ni una ni otra. Cuando es el sentido común quien lo impide, no se requiere que exista norma que así lo disponga expresamente.

En el artículo 71 constitucional, que es el que regula el derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, hay tres apartados, cada uno de ellos referidos a tres titulares diferentes; a cada uno de ellos se atribuye una fracción propia. Esa circunstancia lleva a suponer que lo que se pretendió era establecer el principio de que deberían actuar cada titular por su cuenta, sin el concurso de otro de los titulares; cada fracción está separada por un punto y coma; en gramática ello implica el reconocimiento de titulares diferentes e independientes.

De haberse previsto que los titulares hubieran actuado en forma conjunta se habría optado por hacer una enumeración seguida, sin recurrir al uso de fracciones ni del punto y coma.

El imperativo tiene razón de ser; cuando en el artículo 49 se prevé el principio de división de poderes, como una fórmula para evitar arbitrariedades y precipitaciones, no podía más que establecerse en el artículo 71 una fórmula para que cada uno de los titulares del derecho de iniciar, por separado y en forma independiente, estuviera en aptitud de formular las iniciativas que, desde su punto de vista y tomando en consideración la naturaleza de las facultades y atribuciones que tienen conferidas, formulen las iniciativas susceptibles de ser presentadas al Congreso de la Unión por sí sin requerir del concurso de otro poder.

Se distorsiona el principio de división de poderes cuando los diputados y los senadores suscriben, en unión del presidente de la República, una iniciativa que será presentada ante ellos mismos. Repugna al sentido común el que se sostenga que no existe inconveniente en que los legisladores suscriban en unión del presidente de la República una iniciativa que debe ser sometida a su consideración.

De ser válido ese criterio, es de preverse que en un futuro inmediato los diputados y los senadores suscriban en unión del presidente de la República, iniciativas referidas a materias que han sido confiadas en forma privativa presentar al presidente, como son los proyectos de presupuesto, cuenta anual o de empréstitos. Como no hay norma que lo prohíba y no hay sentido común que lo haga notar, ello será válido.

La actuación separada en el iniciar es necesaria con vista impedir se contaminen los intereses, que, incluso, pudieran llegar a ser diferentes o contrapuestos del presidente y los legisladores, que tiende a proteger la distinción que se hace en el artículo 71.

Cuando en los textos fundamentales se establece un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes cuya existencia ellos prevén y regulan, se debe partir del supuesto de que sus titulares, por razón de las funciones que les han sido confiadas y las facultades que se les han concedido, tienen intereses diferentes; que, en un libre y equilibrado juego, en un aceptable sistema democrático, es de suponerse que, de una u otra forma, esos poderes, cuando actúan, tratan de asumir funciones que corresponden a otro o de anularse mutuamente.

Lo anterior, y el pretender dar congruencia al sistema de gobierno adoptado, es lo que llevó a los constituyentes norteamericanos a excluir al presidente del derecho de iniciar directa y expresamente leyes ante el Congreso; ciertamente, a través de sus informes periódicos y de las propuestas que hace para ocupar vacantes en los diferentes puestos o revocar nombramientos, provoca la actuación de ese cuerpo legislativo, pero ello está lejos de ser una iniciativa de ley en el sentido propio.

El que en la práctica se den casos en que, debiendo los titulares de los poderes actuar en forma separada, lo hagan de manera conjunta, lleva a suponer que uno de ellos, ordinariamente el ejecutivo, ha prevalecido sobre el otro, con lo que es de suponerse que se ha roto el sistema de pesos y contrapesos.

6. Discusión

En el amparo se alegó un agravio adicional, el hecho de que los legisladores líderes de los partidos representados, fuera de los recintos de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, hubieren acordado aprobar el proyecto de reformas que ellos estaban suscribiendo, sin agotar previamente el proceso legislativo.

En la ley y en la práctica parlamentaria se prevé y regula la realización de los debates; los principios existentes en ellas están encaminadas a permitir afloran, en forma pública, libre, ordenada, oportuna y sólo en el grado en que ello es necesario, los diferentes puntos de vista que la composición plural de una cámara trae aparejada. Son de observancia obligatoria.

Esos principios existen no sólo en beneficio o interés de quienes son legisladores; a través de ellos, del *diario de los debates* y de la publicación de las actas correspondientes, se da seguridad jurídica, se aportan elementos de supervisión a disposición de la ciudadanía y se proporcionan bases para la interpretación de los actos legislativos.

En efecto, el que los debates sean públicos y notorios busca:

Dar seguridad jurídica a la ciudadanía y a los legisladores; los trámites y etapas que se deben agotar en el proceso para presentar una iniciativa, discutirla y votarla, deben ser públicos y notorios; a través de ellos se acredita que una ley fue aprobada por el Congreso de la Unión observando los principios que regulan el proceso legislativo;

Que la ciudadanía cuente con elementos para determinar si quien actuó como su representante, al discutir y aprobar un proyecto, lo hizo siguiendo el programa político que él sometió a sus electores durante su campaña política para acceder al cargo;

Proporcionar elementos para interpretar una ley; frecuentemente no son suficiente su texto mismo ni lo que se exprese en la exposición de motivos que la precede; se

requiere información adicional y ella se desprende de los debates.

Todo lo anterior desaparece cuando los legisladores, hacen caso omiso de las leyes que regulan el proceso legislativo y la realización de los debates, considerado éste como un ejercicio dialéctico que surge de la composición diversa de las cámaras, a través del enfrentamiento de puntos de vista diferente, del que, cuando se da en forma ordenada y sistemática, se deducen consecuencias lógicas.

7. Aprobación de una reforma por las Cámaras

Como se ha dicho anteriormente, una reforma constitucional es una de las formas en que se manifiesta el proceso legislativo ordinario. Las cámaras que integran el Congreso de la Unión actúan en forma separada y sucesiva. Debe existir coincidencia de la voluntad de ambas; a falta de un consenso general, se requiere, de la voluntad de un mínimo de legisladores, respecto del mismo proyecto; esa voluntad expresada en dos momentos diferentes es lo que da por resultado una ley o un decreto.

Por mandamiento expreso, en los casos de reformas constitucionales, que son los previstos en los artículos 73, fracción III y 135, ellas deben ser aprobadas cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las cámaras.

Es un caso excepcional de mayoría reforzada que sólo de manera excepcional se exige.

8. Intervención de las legislaturas de los estados

La Constitución hace intervenir a las legislaturas de los estados en el proceso de reformas a la Constitución; su actuación, aunque limitada, en teoría es determinante. En el proceso legislativo, gozan del derecho de iniciar en forma relativamente amplia, su ejercicio puede estar referido a una reforma; una vez agotada la intervención del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 135, están facultadas para aprobar o reprobado el proyecto. El decreto, si es aprobatorio, debe contar con el voto afirmativo de más de la mitad del quorum; se trata de un caso de mayoría absoluta. A falta de una norma que disponga otra cosa, el proceso a seguir, debe ser el ordinario que se deriva de las leyes orgánicas y reglamentos de esos cuerpos colegiados, con las salvedades a que se hace mención más adelante.

A imitación de una de las fórmulas que existen en el sistema constitucional norteamericano, en defensa de la autonomía de los estados y con el fin de evitar precipitaciones en una materia que es tan delicada, la actividad legislativa del Congreso de la Unión es reforzada por la intervención que se confiere a las legislaturas de los estados. Para el caso no importa la forma como se integren.

De todos los poderes, entes y órganos que existen y actúan en los estados, en el artículo 135 constitucional se confiere intervención en un proceso de reformas, únicamente a las legislaturas de los estados; no puede intervenir nadie más. Por tratarse de una facultad que deriva a favor de ellas de un texto de naturaleza fundamental, por ser un acto de colaboración que se da entre poderes federales y centrales, por no ser de naturaleza legislativa y no estar referido una función netamente local, los gobernadores no pueden ejercer el derecho de veto en relación con un decreto que apruebe o repruebe.

El decreto que emite la legislatura no requiere de su publicación en el periódico o gaceta oficial de entidad para ser válido. Pero el que se publique no implica el perfeccionamiento del acto, ni marca el inicio del plazo para que él sea impugnado por alguna de las vías que existen; lo que es más, ese acto, en forma aislada, no es recurrible en ninguno de los niveles: el federal y el local.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a pesar de que en la actualidad tiene la naturaleza de poder y que le han sido confiadas facultades legislativas, no interviene en la aprobación de una reforma. Eso es injusto, mucho más lo es si se toma en consideración que es una de las entidades de la República que cuentan con mayor población.

El inciso ñ), de la fracción V, de la base primera del artículo 122, faculta⁴⁰ a la Asamblea Legislativa a presentar iniciativas de leyes o decretos; es algo limitado; sólo se trata de iniciativas relacionadas con el Distrito Federal. Dado a que en dicho inciso se utiliza la misma terminología que aparece en el primer párrafo del artículo 71 : "£/ derecho de iniciar leyes o decretos compete..." Y que por virtud de éste se ha entendido que quienes tienen derecho para iniciar una ley, pueden, asimismo, iniciar una reforma a la Constitución, debe entenderse que dicha asamblea puede presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de reformas a la Constitución, siempre y cuando ellas estén relacionadas con el Distrito Federal.

Lo que se envía a las legislaturas de los estados para su estudio y aprobación, es un simple proyecto de reformas; lo sigue siendo mientras tanto no se haga el cómputo de los votos emitidos por ellas; dejará de serlo en el momento en que el Congreso de la Unión, con vista a los votos aprobatorios emitidos, certifique que existe mayoría y, por lo mismo, las declare aprobada.

Por la autoridad de sus autores y la imposibilidad de que sea objeto de observaciones por parte del presidente de la República, a pesar de que no se haya publicado, hecho el cómputo y certificado que existe una mayoría de votos aprobatorios, deja de ser proyecto, se está frente a una auténtica reforma, aunque temporalmente no obli

que por su falta de publicación. Este es un supuesto que es difícil de ser admitido, pero en estricto derecho no es admisible estimar aplicable en estas materias el criterio que, con apariencia de generalidad, se deriva de los incisos a), b) y c) del artículo 72, que dispone que lo que se envía al presidente de la República es un proyecto. Esto es absolutamente cierto en tratándose de leyes ordinarias.

9. Cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración respectiva

El cómputo de los votos de las legislaturas de los estados lo hace el Congreso de la Unión; en sus recesos también lo puede hacer la comisión permanente. Se trata de una simple operación aritmética que se hace con vista a los decretos que emiten ellas por los que aprueban o reprueban el proyecto que se les envía.

En la práctica la intervención de las legislaturas de los estados es una mera formalidad. Se parte del supuesto cierto de que una reforma será aprobada; esta circunstancia lleva a formular el cómputo aun sin contar con el voto aprobatorio de ellas, tal como quedó en evidencia en el *amparo Camacho*.

Una vez que se ha hecho el cómputo y de él se desprende que existe un mayor número de votos aprobatorios, el propio Congreso o, en su caso la comisión permanente, deben hacer una declaración: que fueron aprobadas las reformas; en teoría, en caso de no reunirse los votos suficientes para estimarlas aprobadas, también debería hacer una declaración en ese sentido.

En ambos casos, la declaración reviste el carácter de decreto; éste es el que conmina al presidente de la República a publicar y a hacer cumplir la reforma.

10. Publicación

No existe un marco jurídico que regule la publicación de una reforma constitucional; no hay razón para que lo hubiera. La normatividad que la rige es la que prevista para las leyes ordinarias.

En los artículos 72 y 89 fracción I, se faculta al presidente de la República a promulgar las leyes federales; en otros casos se alude a la publicación de ellas;⁴¹ ambos términos no son sinónimos; con ellos se alude a funciones diferentes. Como se afirma en otra obra, los constituyentes que sabían establecieron una distinción entre lo que es la promulgación y lo que es la publicación⁴²; en el caso de reformas a la constitución, cuando le es enviado al presidente de la República un decreto reformativo, sim-

40. Los autores de la reforma al artículo 122 constitucional actualmente en vigor, desconocedores de la terminología constitucional, a lo que en el artículo 71 se le denomina derecho, ellos le llamaron facultad.

41. Art. 72, inciso c).

42. Tratado de derecho constitucional, tomo I, p. 339.

plemente lo recibe para ser publicado, pero no para que lo promulgue; esto es así por cuanto a que no le está permitido vetarlo; el ejercicio de esta facultad está referido sólo a cierta actividad legislativa ordinaria; dentro de ella no se comprende la relacionada con la Carta Magna.

V • Naturaleza de la reforma irregular y su impugnación ante los jueces federales

1. Acto viciado

De un proceso legislativo irregular sólo deriva un acto viciado; no puede resultar una ley o un decreto; tampoco puede derivar una reforma a la Constitución. Dada la presunción de legalidad, en cualquier cuestionamiento que se hiciera, había que partir del supuesto de que la reforma intentada, en principio, era una parte de la carta magna.

En virtud de lo anterior, la demanda de un amparo se enderezó contra un acto; si bien la constitución es una forma de ley, lo que estuvo de por medio fue precisamente el hecho de que se trataba de un acto, no de una ley, no lo es por cuanto a que fue aprobado en contravención a lo dispuesto por las normas que regulan el proceso legislativo; no era parte de la Constitución, sino un acto viciado susceptible de ser impugnado.

Por los vicios observados durante el procedimiento, lo aprobado y publicado no puede ser considerado como parte de la Constitución; no goza del atributo de ser supremo; los tribunales federales, en los juicios de amparo de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que se ventilan ante ellos, no lo pueden tener como parámetro.

2. Facultad y papel de los tribunales federales frente a una reforma irregular

De inicio fue muy cómodo para el juez de distrito negarse a admitir la demanda. Esa es la reacción de un burócrata metido a desempeñar funciones jurisdiccionales.

El punto de vista de una autoridad judicial irresponsable o ignorante hubiera dado lugar que su criterio limitado se hubiera impuesto y que en lo sucesivo debieran ser consideradas como parte de la Constitución cualquier tipo de normas que el presidente de la República o el Congreso de la Unión, por sí, sin observar lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, determinaran.

Con un criterio de tal naturaleza se hubiera abierto el camino a la arbitrariedad y a la ilegalidad.

Para alcanzar lo anterior hubiera sido suficiente que

Manuel Camacho no hubiera impugnado la resolución del juez de distrito.

Pero también, de haberse negado el pleno de la Corte a atraer la revisión interpuesta, y haber dejado que un tribunal colegiado resolviera el negocio en forma burocrática, hubiera dejado a la Corte fuera de la posibilidad de conocer en lo sucesivo de futuros amparos que se hicieran valer contra reformas irregulares aprobadas en procedimientos más burdos o groseros.

3. Suspensión del acto reclamado

Por tratarse de un amparo, teóricamente era procedente solicitar la suspensión del acto reclamado; en el fondo la argumentación es que por medio del juicio de garantía se estaba cuestionando un acto irregular.

Es claro que no se trataba de una suspensión común y corriente; aunque los efectos de ella se limitaban a sólo proteger temporalmente al amparista, no podía pasarse por alto el hecho de que mientras tanto no se emitiera una declaración de amparo, existía la presunción de que ella es una parte de la constitución y, por lo mismo, una autoridad constituida no está facultada para suspender, aunque sea parcialmente, su vigencia y aplicación.

El que la suspensión fuera concedida implicaba la posibilidad de que el quejoso Manuel Camacho, dado a que no se había entrado al fondo del amparo, pudiera solicitar, por conducto de un partido político, su registro como candidato para contender en los comicios a celebrarse en el mes de julio de 1997 para elegir jefe de gobierno, con base en una normatividad que hacía de elección popular un cargo que hasta 1996 era de nombramiento.

Esto era sólo una fórmula transitoria, ya que, como se afirma al principio, la demanda de amparo, en el fondo, era una negación de principios, pues, de haberse concedido la protección solicitada, si para Manuel Camacho la reforma era nula, no la podía invocar como fundamento para demandar su inscripción como candidato con base en ella y respecto de una función prevista en ella.

Pero hacerlo hubiera implicado tener como regulares y correctas las supuestas reformas hechas a la Constitución, ello hubiera dado lugar a una causal de sobreseimiento de la demanda de amparo; implícitamente se estaría aceptando su vigencia y obligatoriedad; no existía la posibilidad de que se dijera me conformo con una parte de la reforma y cuestiono otra; no, el amparo, por cuestionar vicios en la aprobación de la supuesta reforma, comprendía y perseguía invalidar toda la normatividad publicada el 22 de agosto de 1996.

En el mundo del derecho, y en la vida humana en general, es aplicable el principio de economía y de que no debe hacerse nada sólo por que sí; procedía solicitar la suspensión sólo a condición de que ella tuviera alguna utilidad para el quejoso o para la sociedad. Solicitarla sólo

por hacerlo, era poner el juez que conocía de él en un predicamento innecesario. Mucho menos había que solicitarla cuando bien se conoce la apocada actuación de muchos jueces de distrito.

VI • Principios tentativos

para integrar una teoría general de la nulidad de una reforma constitucional y su posible impugnación

Por virtud del *amparo Camacho*, admitida por los tribunales federales la posibilidad de que una reforma sea cuestionada a través de algunos de los medios de control de la constitucionalidad, habría que intentar formular algunos principios a que debe estar sujeta esa actividad y conformar lo que pudiera denominarse como teoría general de la nulidad de la acción reformadora y de su impugnación.

Los principios deben partir del supuesto y estar encaminados a preservar el carácter de suprema, rígida, permanente, fundamental y base de la seguridad jurídica que es propio de la Constitución.

Lo deseable es que los cuestionamientos sean los mínimos y excepcionales, esto se logra a través de ejercer la facultad reformadora de manera responsable, meditada, serena, con conocimiento y con observancia estricta de la ley.

La Constitución mexicana es suprema; ese es uno de sus atributos que la distinguen de otra clase de leyes; el hecho de que sea superior tiene diversas implicaciones; una de ellas, es la de que todo lo que es de naturaleza normativa debe estar de acuerdo con ella; las leyes y decretos serán válidos en tanto estén en consonancia con ella.

Otra implicación, que no es de escasa importancia, es la de que en el mismo ámbito normativo, ella es la medida de todo.

Admitido lo anterior, conforme al texto actualmente en vigor, no queda más alternativa que aceptar también que ella o alguna de sus partes, no pueden ser cuestionadas a través de las vías ordinarias de impugnación que ella prevé; por lo mismo, no son impugnables su texto original ni las reformas a su texto, cuando ellas han sido regularmente hechas.

No existe una vía especial para impugnar reformas que se estimen viciadas; en esa virtud son admisibles las vías ordinarias: el amparo, la controversia y la acción de inconstitucionalidad.

Tampoco existe un tribunal especial que deba conocer de las posibles impugnaciones; son competentes para conocer de ellas los federales.

Por no ser parte de la Constitución, en principio, de

berían ser impugnables las reformas hechas en forma viciada.

Para los efectos de determinar cuándo se está frente a una reforma que debe ser considerada viciada, los principios rectores son los siguientes:

Que el acto no sea obra de quienes están facultados para hacer las reformas, o cuando no derive del ejercicio normal de una facultad o atribución de parte de alguno de los poderes u órganos facultados o autorizados para intervenir en el proceso modificatorio.⁴³

El ejercicio de una facultad o de una atribución de parte de su titular, en los términos, forma y condiciones que establecen las leyes, con las reservas del caso, es el equivalente a la voluntad que existe y regula el derecho privado. Finalmente las normas que regulan el proceso legislativo están encaminadas, dentro de un sistema democrático, con partidos políticos que operan bajo el principio de disciplina partidista, a garantizar que la *voluntad* o querer de los diputados y senadores se exprese en forma libre, informada, responsable, consciente, ordenada, sucesiva y oportunamente en relación con las materias que son de su competencia.

La observancia de ese mismo principio es lo que se debe tener en cuenta por lo que toca a las legislaturas de los estados y al presidente de la República en el ejercicio de las facultades que de conformidad con los artículos 73, fracción III y 135 les corresponden en los diferentes procesos de reformas a la Constitución.

En ese contexto, no estará de por medio el ejercicio ordinario de una facultad, o, en otras palabras, habrá *voluntad* legalmente expresada del titular respectivo, en los siguientes casos:

a) No sea obra de la combinación de poderes y órganos que la Constitución prevé como facultados para intervenir en su reforma;

Como se afirmó anteriormente, el presidente Juárez modificó la Constitución de 1857 sin estar facultado para hacerlo.⁴⁴

b) En la iniciativa, dictamen, estudio, discusión, aprobación de una iniciativa relativa a una modificación se hubieren violado las normas que rigen cada una de esas etapas;

Entre otras, pudieran dar motivo a causales de nulidad, las siguientes: si una reforma no fue iniciada en forma correcta o no fue presentada por alguno de aquellos que gozan del derecho de iniciativa; el proyecto correspondiente no fue aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las cámaras; no hubo quorum para poder sesionar y esta circunstancia

43. En esta materia sigue siendo válido el criterio del derecho romano: "*El acto debe emanar de la autoridad competente y haber sido hecho en la forma prescrita.*" R. von Ihering, *El espíritu del derecho romano*, Casa Editorial Bailly. Bailliere, Madrid, 1912, tomo IV, p. 2 5 9.

44. En 1857 dio las Leyes de Reforma sin estar facultado para hacerlo, por virtud de ellas se modificó la constitución de ese año.

hubiere sido invocada en la sesión correspondiente y a pesar de ello se hubiere procedido a votar; si las cámaras del Congreso actuaron en Cámara Única; o si sólo fue aprobada por una de las dos cámaras.

c) La aprobación de las reformas de parte de las legislaturas de los estados se hubiere dado en forma viciada o no hubieren sido ellas quienes emitieran el decreto correspondiente;

Un decreto aprobatorio pudiera pretenderse haber sido dado en una sesión en la que no hubiera habido quorum, no se contara con el voto afirmativo de más de la mitad de los diputados locales presentes o también cuando es la diputación permanente local y no la legislatura quien hace la aprobación

d) El cómputo no se hiciera en forma correcta;

Aquí se pueden presentar varios supuestos; uno, que

el cómputo no lo formulen el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente; dos, que quien lo haga no tenga a la vista los votos de las legislaturas de los estados; tres, que quien lo formule no cuenten con quorum para poder sesionar válidamente; cuatro, que no sea aprobado por la mayoría absoluta y cinco, que, como sucedió con la reforma al artículo 122, se hubiera contabilizado como voto aprobatorio un decreto aún no emitido por la legislatura correspondiente. En este supuesto, dada la naturaleza de los valores en juego, para considerar viciado gravemente el acto, habría que hacer una precisión: que el voto no emitido, pero contabilizado, hubiera sido el determinante para considerar aprobada la reforma por parte de las legislaturas, de no ser ello así, a pesar de la irregularidad, por economía, el acto debe ser estimado jurídicamente válido; finalmente la *voluntad* de la mayoría de las legislaturas de los estados ha sido expresada.

e) Se diera alguna irregularidad en la publicación de la reforma.

Que el decreto del presidente de la República que ordene la publicación de una reforma no haya sido firmado por él; también existe la posibilidad de que el decreto no hubiere sido refrendado por el secretario de Gobernación; en este caso, el único que no debiera acatarlo es el responsable de la publicación del *Diario Oficial* de la Federación; pero una vez publicado, la reforma sería obligatoria para todos los habitantes del territorio nacional, a pesar de la carencia.

La falta de publicación de una reforma constitucional sólo incidiría en la vigencia de ella, pero no en su validez.

Con vista a lo anterior, ante la falta de criterios sobre este particular, procede formular algunos principios susceptibles de ser considerados, en lo que pudiera ser llamada como una teoría de la nulidad de la actividad reformadora de la Constitución. Se trata de observaciones de carácter provisional que se enumeran de manera tentativa.

Una reforma será viciada en los supuestos en que la



Suprema Corte de Justicia

voluntad que la hubiere aprobado, no sea la legalmente autorizada, cuando en la expresión de esa *voluntad* fuera viciada o cuando no hubiere habido *voluntad* presidencial para publicarla.

Pero afirmar lo anterior es algo que, por simple, no dice nada. No toda clase de violación puede dar lugar a que una reforma pueda ser calificada de viciada y, por los mismo, estimarla nula. Aunque no existe norma que así lo disponga, se impone distinguir.

En principio habría que tomar en consideración un elemento adicional: que la violación sea grave, de tal manera que se llegue a la conclusión de que no hubo *voluntad* de los poderes legalmente autorizados a intervenir, que ella no fue expresada en forma regular o que ella estuvo viciada; no hay que descartar en esta materia el que en su emisión hubiere habido por engaño, dolo o violencia; aunque una reforma es atribuible a poderes y órganos colectivos, existe la posibilidad de que ellos estén sujetos a presiones o engaños.

Si en una acción de inconstitucionalidad quienes alegan el vicio de haber sido emitida su *voluntad* en forma viciada son los diputados o los senadores y ellos aleguen y prueben que fueron forzados, el pleno de la Corte no tendría más que admitir la procedencia de la impugnación.

No sucedería lo mismo si quien invoca la violencia es un particular por la vía del amparo. Él no tiene acceso a esa forma de anular. En cambio puede invocar válidamente violaciones a la Constitución y a las leyes de otro tipo.

La gravedad de la violación que lleve a la conclusión de que se trata de un acto nulo debe ser determinante de la *voluntad* de alguno de los poderes.

En todo caso serán los tribunales federales los que establezcan los principios según los cuales una reforma deba ser considerada viciada y susceptible de ser anulada.

De todo lo dicho queda la duda ¿Es válida una reforma que no es obra de quienes están facultados para hacerla o cuando ella se aprobó en una forma viciada?

VII • Conclusiones

Dado todo lo anterior, se impone, en economía del tiempo de quienes no tienen tiempo para leer el texto de este opúsculo, llegar a algunas conclusiones.

El hecho de que la Corte haya admitido la posibilidad de que sea factible que a través del amparo se cuestione el proceso viciado del que deriva una Constitución, aunque es algo elemental, fue una gran ganancia del *amparo Camacho*.

El que se haya admitido la posibilidad anterior, supone necesariamente que será factible impugnar un proceso viciado a través de la controversia y de la acción de inconstitucionalidad.

La Corte, con su criterio LXII/99, ha venido a acabar con el mito de un *poder constituyente* o de un *constitu-*

yente permanente-, una reforma constitucional deriva sólo de un proceso legislativo, mismo que es reforzado con una intervención limitada que se confiere a las legislaturas de los estados, por lo mismo es obra de poderes constituidos

Con el tiempo se verá que la Corte, con algunos de los criterios que emitió a través de las tesis LXVII y LXVI11, abrió un amplio campo a la discreción y arbitrariedad en la elaboración de las leyes, ellos destruirán los principios de división de poderes y de seguridad jurídica que informan las normas que regulan el proceso legislativo; en lo sucesivo será potestativo para esos legisladores el observarlas o no.

La Corte sentó un criterio peligroso, ha decidido que no importa que se violen ciertas prohibiciones que aparecen en la Constitución; cuando esto sucede, ella ha dispuesto que no deben tener consecuencias jurídicas.

Las irreflexivas determinaciones de la Corte contenidas en las tesis mencionadas, necesariamente debe llevar a los legisladores, a través de la libre y responsable actuación de los partidos, a asumir plenamente la función de ser consoladores de la constitucionalidad de sus propios actos y no confiar en que la Corte se encargue de asumirla.

No todo es negativo en la sentencia de la Corte; por virtud de ella, aunque no se haya previsto ello expresamente, contra una reforma irregular podrán enderezarse la controversia y la acción de inconstitucionalidad.

Esa misma falta de control de la Corte es la que obliga a la ciudadanía, a través de las formas que en un sistema democrático existen, a hacer valer su voluntad y evitar que quienes se dicen ser sus representantes actúen en margen o en contra de lo dispuesto por la ley.