

COMENTARIOS
JURISPRUDENCIALES

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN
CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO
DE LA UNIÓN NO PUGNA CON EL REQUISITO
PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71
CONSTITUCIONAL
(COMENTARIO A LA TESIS NÚMERO 193,255)

I. ANTECEDENTES

MANUEL CAMACHO SOLÍS promovió juicio de amparo en el que cuestionó la constitucionalidad del proceso de reforma del artículo 122 constitucional y en relación con la tesis que se comenta, expresó en síntesis el siguiente concepto de violación:

A los diputados sólo les es dable ejercer su derecho de iniciar ante su propia Cámara; lo mismo sucede con los senadores.

El principio existe con el propósito de que no se desvirtúe el proceso legislativo, que busca, por 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.

En ese contexto, permitir que un senador presente una iniciativa ante la Cámara de Diputados implicaría violar tanto el artículo 71 constitucional como el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se trata, luego entonces, de una injerencia ilegal que vicia de nulidad el acto, dado a que el acto que le dio origen estaba viciado.

Lo anterior viola un principio implícito que se desprende de la Constitución, que es el de que a los senadores sólo les es dable iniciar ante su propia Cámara; ello implica desconocer el principio de que los actos de autoridad deben ser emitidos con estricta observancia de los principios

que regulan su formulación. En el caso, se violaron los principios que regulan el proceso legislativo.

La juez de distrito en materia administrativa del Distrito Federal decidió que en el presente caso, los actos que se impugnan no están comprendidos en las hipótesis de procedencia del juicio de garantías.

Lo anterior es así, puesto que los actos reclamados no encuadran en la fracción II, ni en la fracción III de los artículos 103 constitucional y 1o. de la Ley de Amparo, debido a que para que un juicio fuera precedente en términos de la fracción mencionada, sería preciso que el término “leyes” a que aluden tales disposiciones, comprendiese a la Constitución, lo que es inaceptable, ya que el juicio de garantías es un medio de defensa, el más eficaz de nuestra Constitución, por lo cual resulta contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para reclamar y, en el caso, destruir la Constitución, de la que forma la aludida reforma contenida en el artículo 122, base segunda, segundo párrafo del apartado I.

Cabe precisar que la “Constitución” y la “Ley” son conceptos que no deben confundirse. Se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. Por lo que respecta a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contravención con aquélla. En lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del poder constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor también llamado constituyente permanente, en tanto que la ley, proviene de los poderes constituidos. Por lo que se refiere a su contenido, la Constitución señala originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos.

En conclusión, en el concepto “leyes” a que aluden los artículos 103 constitucional y 1o. de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no se comprende el de la Ley Suprema, o sea la Constitución.

Consecuentemente, el juzgador concluyó que la demanda de amparo de que se trata debía desecharse por notoriamente improcedente, con fundamento en el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII y 1o. de la misma Ley, y 103 y 107 de la Constitución General de la República.

La determinación de la juez de distrito en materia administrativa que desechó por notoriamente improcedente la demanda de garantías promovida por Manuel Camacho Solís fue revisada y el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos resolvió revocar el auto de desechamiento y dejar que la juez, actuando con plenitud de jurisdicción, proveyera nuevamente sobre la admisión o no de la demanda.

Como consecuencia, la juez de distrito en materia administrativa tuvo por admitida la demanda y resolvió sobreseer en el juicio. El razonamiento jurídico fue que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 88, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme establece el artículo 2o, de este último ordenamiento legal y, en la tesis de jurisprudencia consultable con el rubro: “hechos notorios”, se hizo destacar como hecho notorio que con fecha 6 de julio de 1997, se llevó a cabo el procedimiento de elección al cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal.

En el caso presente, se decretó 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 al quejoso, pueda producir la restitución del promovente del amparo en el pleno 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, obligando 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 en la tesis de jurisprudencia con el rubro “Sentencias de amparo. Efectos”.

Inconformes con la resolución de la juez de distrito en materia administrativa, el quejoso Manuel Camacho Solís y el Congreso de la Unión interpusieron recurso de revisión y revisión adhesiva respectivamente. Se remitieron los autos a la Suprema Corte de Justicia. Posteriormente el director general de asuntos jurídicos de la Secretaría de Gobernación en representación del presidente de la República, interpusieron, también, recurso de revisión adhesiva.

La Suprema Corte al resolver sobre los recursos interpuestos analizó los agravios de los recurrentes y en relación a la tesis que se comenta, formuló las

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

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.

II. COMENTARIO

La tesis objeto de comentario forma parte de un conjunto de tesis establecidas por la Suprema Corte en el sentido de que es procedente el juicio de amparo en contra de una reforma constitucional por violaciones al procedimiento respectivo.

Estas tesis tienen importancia porque establecen por vez primera en la historia de México la procedencia del juicio de amparo contra una reforma constitucional. Adicionalmente con ello, la Suprema Corte ha considerado erróneas las tesis que teóricamente podrían sustentarse en el sentido de que el juicio de amparo sólo es procedente en contra de leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales con lo que con esta postura quedaba excluida del control de la constituciona-

lidad por medio del juicio de amparo el procedimiento de reforma a la Constitución.

En el juicio de amparo en revisión 1334/98 que dio origen a la aprobación de esta tesis que se comenta, se adujo que se había violado el procedimiento de reforma constitucional porque la iniciativa correspondiente se había presentado ante la Cámara de Diputados conjuntamente por el presidente de la República y algunos diputados y senadores al Congreso de la Unión, pues los senadores no estaban facultados para iniciar el proceso de reforma constitucional ante una cámara distinta a la que pertenecían. En otros términos, en el concepto de violación en síntesis, se adujo que los diputados sólo pueden ejercer su facultad de iniciativa ante su propia cámara y los senadores ante la suya, por lo que la presentación de la iniciativa en la forma antes descrita, constituye una violación del procedimiento, pues los senadores ejercitaron su facultad de iniciativa ante la diversa Cámara de Diputados. La tesis comentada determina que la situación reseñada en el concepto de violación no pugna con el requisito de legitimación, porque en el caso quedaron colmadas las hipótesis de competencia para la iniciación de leyes y decretos, lo que debe entenderse que también quedaron colmadas las hipótesis de competencia para la iniciación de una reforma constitucional, lo que supone una aplicación extensiva del artículo 71 constitucional al procedimiento de reforma a la Constitución.

La tesis afirma igualmente que fue suficiente para la validez de la iniciativa las firmas de los restantes legitimados. Sin embargo, cuando la tesis utiliza la expresión “aun cuando los senadores pudieron carecer de facultades para actuar”, pareciera que considera correcto el concepto de violación mencionado en el sentido de que los senadores sólo pueden iniciar leyes y decretos en su respectiva Cámara y no ante la Cámara colegisladora, tesis muy discutible en virtud de que no existe expresión alguna en la Constitución que pueda llevar a afirmar semejante punto de vista.



Victoria ADATO GREEN