

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 9/2016-AI DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016, PROMOVIDO POR EL PARTIDO MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL.

En sesión de dos de mayo de dos mil dieciséis, la mayoría del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente recurso de reclamación en el sentido de confirmar el desechamiento de la acción de inconstitucionalidad promovida por el partido Movimiento Regeneración Nacional en contra del Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México¹.

Voté en contra de dicha determinación, pues a mi juicio no se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la acción promovida.

I. Resolución de la mayoría

La cuestión a dilucidar en el presente asunto consistía en determinar la legalidad del acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, mediante el cual el Ministro instructor desechó la acción de inconstitucionalidad 17/2016 por considerar que, al hacerse valer en contra de una reforma constitucional, se actualizaba una causa de improcedencia manifiesta e indudable, en términos de los artículos 19, fracción VIII de la ley Reglamentaria de la materia y 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos².

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

² **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

El fallo de la mayoría determina que en el caso se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues de la simple lectura del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General se advierte que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de normas generales inferiores a la propia Constitución, específicamente, de leyes federales o locales en materia electoral.

De este modo, la Constitución General —incluido su proceso de reforma— bajo ninguna intelección puede considerarse como una ley federal o local en materia electoral, por lo que es evidente que la acción de inconstitucionalidad no permite someter a la propia Constitución a un control de constitucionalidad.

Además, de una lectura integral de este precepto puede identificarse que el constituyente pretendió hacer una distinción entre “normas generales” y la Constitución, limitando la procedencia de la

-
- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 - II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
 - III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
 - IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
 - VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
 - VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
 - VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.
- En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Constitución General

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...)

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de **leyes electorales federales o locales**; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

(...)

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

acción de inconstitucionalidad al contraste de las primeras con la segunda.

Por otro lado, se señala que la reforma en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once no afectó el objeto de la acción de inconstitucionalidad, pues es notorio y manifiesto que este medio de control no es procedente en contra de reformas a la propia Constitución y dicha reforma no implica que los órganos jurisdiccionales puedan admitir medios de defensa notoriamente improcedentes, al margen de sus competencias constitucionales.

Finalmente, se apunta que la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de reformas a la Constitución General no viola el derecho de acceso a la justicia, toda vez que ni la Constitución General ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen el derecho a que a través de la acción de inconstitucionalidad se controlen las reformas constitucionales.

De este modo, se concluye que con independencia de que en nuestro sistema jurídico exista un medio de control judicial de una reforma constitucional, lo cierto es que conforme al artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General es manifiesto e indudable que la acción de inconstitucionalidad no tiene por objeto revisar ese tipo de cuestiones, por lo que el auto impugnado no implica violación alguna al derecho de tutela jurisdiccional efectiva.

II. Motivos del disenso

No comparto la resolución de la mayoría en el sentido de que existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que se desprende de la mera lectura del artículo 105, fracción II, inciso f) de la

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

Constitución General de la República, pues de una simple revisión a los precedentes del Pleno se advierte que la cuestión sobre la procedencia de los medios de control constitucional en contra de reformas constitucionales está lejos de estar definitivamente resuelta.

El tema se comenzó a debatir desde el inicio de la Novena Época, con la nueva integración de la Corte y desde entonces se han emitido fallos, tanto en amparo como en controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, en un sentido y en otro, por lo cual estimo relevante hacer referencia a los precedentes en los que esta Suprema Corte de Justicia ha abordado esta problemática.

En el amparo en revisión 2996/1996³, fallado el tres de febrero de mil novecientos noventa y siete por mayoría de seis votos, se resolvió que procede el juicio de amparo en contra del proceso legislativo de reformas a la Constitución General, pues de no seguirse el procedimiento previsto por el texto constitucional se vulnera el principio de legalidad.

Posteriormente, en el amparo en revisión 1334/1998⁴ resuelto en septiembre de mil novecientos noventa y ocho por unanimidad de votos, se reiteró la procedencia del amparo en contra de reformas a la Constitución, precisando que no es ésta lo que se combate, sino los actos que llevan a su modificación. En tal sentido, se concluyó que si bien el contenido constitucional es inimpugnable, el interés jurídico deriva de los efectos que resiente el ciudadano ante la vigencia del nuevo precepto.

³ Amparo en revisión 2996/1996 bajo la ponencia del Ministro Juan Díaz Romero, resuelto el tres de febrero de mil novecientos noventa y siete por mayoría de seis votos.

⁴ Amparo en revisión 1334/1998, bajo la ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón, resuelto el nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de once votos.

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

En la controversia constitucional 82/2001⁵ fallada en septiembre de dos mil dos, se determinó por mayoría de ocho votos que no es impugnabile el procedimiento de reforma constitucional por esa vía, en virtud de que el Constituyente Permanente no está sujeto a control por ninguno de los mecanismos previstos en el artículo 105 de la Constitución General.

Por otro lado, en el recurso de reclamación 361/2004 derivado de la controversia constitucional 104/2004⁶ resuelto por la Primera Sala en marzo de dos mil cinco, se determinó por mayoría de tres votos que el proceso de reforma constitucional es sólo revisable por el Poder Legislativo, pues para que la Suprema Corte pueda hacerlo debe estar expresamente conferida dicha facultad y, al no estarlo, ninguno de los medios de control jurisdiccional son procedentes.

En los recursos de reclamación 33/2007 y 34/2007 derivados de las acciones de inconstitucionalidad 168/2007 y 169/2007⁷ fallados en abril de dos mil ocho, se resolvió por mayoría de seis votos que la impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad del proceso de reforma constitucional no es una causa notoria y manifiesta de improcedencia, pues no es posible identificar la expresión “norma de carácter general” con el concepto de “ley”.

En las acciones de inconstitucionalidad 168/2007 y 169/2007⁸ falladas en junio de dos mil ocho, se sostuvo por mayoría de siete votos que los actos y normas producto del Poder Reformador no están

⁵ Controversia constitucional 82/2001, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, resuelta el seis de septiembre de dos mil dos, por mayoría de ocho votos.

⁶ Recurso de reclamación 361/2004 derivado de la controversia constitucional 104/2004, bajo la ponencia del Ministro Sergio Valls Hernández, resuelto el dos de marzo de dos mil cinco, por mayoría de tres votos.

⁷ Recursos de reclamación 33/2007 y 34/2007 derivados de las acciones de inconstitucionalidad 168/2007 y 169/2007, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, resuelto el veintiocho de abril de dos mil ocho por mayoría de seis votos.

⁸ Acciones de Inconstitucionalidad 168/2007 y 169/2007, bajo la ponencia del Ministro Sergio Valls Hernández, resuelta el veintiséis de junio de dos mil ocho, por mayoría de siete votos.

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

sujetas a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en el artículo 105 de la Constitución General, pues restringir al Constituyente implica limitar su soberanía.

En el amparo en revisión 186/2008⁹, fallado en septiembre de dos mil ocho, se determinó por mayoría de seis votos que el Poder Constituyente y el Poder Reformador son distintos, siendo que este último está sujeto a las normas constitucionales, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede revisar sus actuaciones vía amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

El mismo año se fallaron treinta y seis amparos en revisión¹⁰, en los que se resolvió por mayoría de seis votos que la reformabilidad de la Constitución es válida, siempre que los principios que componen la esencia del orden jurídico no sean alterados. Además, se estimó que el juicio de amparo es procedente contra reformas constitucionales, por no tratarse de una causa notoria ni manifiesta de improcedencia.

Finalmente, en el amparo en revisión 2021/2009¹¹ fallado en marzo de dos mil once por mayoría de siete votos, se sostuvo que el amparo en contra de una reforma constitucional es improcedente porque los efectos de una eventual concesión de la protección federal implicaría una violación al principio de relatividad de las sentencias, pues la resolución beneficiaría no sólo a los quejosos, sino también a otros grupos.

⁹ Amparo en revisión 186/2008, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelto el veintinueve de septiembre de dos mil ocho, por mayoría de seis votos.

¹⁰ Los amparos en revisión 516, 517, 518, 519, 522, 523, 524, 525, 526, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, todos de dos mil ocho, bajo la ponencia del Ministro Sergio Aguirre Anguiano, se fallaron el dos de octubre de dos mil ocho por mayoría de seis votos.

¹¹ Amparo en revisión 2021/2009, bajo la ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia, resuelta el veintiocho de marzo de dos mil once por mayoría de siete votos.

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

Como se advierte de los citados precedentes, la procedencia del control jurisdiccional sobre reformas constitucionales no está definitivamente zanjada en la jurisprudencia de la Suprema Corte. No existe ningún criterio obligatorio sobre el tema, sino que por el contrario, es una cuestión que ha sido objeto de numerosos debates y reflexiones a lo largo de los años, e incluso de decisiones encontradas en el seno de este Pleno, por lo que difícilmente puede superar el estándar de improcedencia “manifiesta”, el cual exige comprobar la existencia una causa “patente y absolutamente clara” para el desechamiento de una acción¹².

La sofisticación de los argumentos necesarios para dirimir la cuestión **excede los alcances de un auto que desecha de plano una acción de inconstitucionalidad**, por lo que era necesario admitirla a trámite para que fuera en una sentencia en la que se analizara propiamente la problemática.

Por lo demás, y toda vez que el Pleno decidió abordar el tema desde este momento, expondré los motivos por los que considero que la acción de inconstitucionalidad era procedente.

En el escrito inicial se impugnó el “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la

¹² Tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, Tesis P./J. 128/2001, página 803.

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, respecto del cual se hicieron valer tanto argumentos de fondo, como **vicios en el procedimiento de reforma constitucional**¹³.

Por cuanto hace a los vicios formales, he sostenido reiteradamente —incluso desde antes de mi incorporación a la Suprema Corte¹⁴— que todos los medios de control constitucional proceden en contra de violaciones al procedimiento de reformas constitucionales porque una reforma constitucional que no cumple con el procedimiento establecido en el artículo 135, no llega a incorporarse a la Norma Fundamental, por lo que respecto de ella no es posible predicar el principio de supremacía¹⁵.

Así, el hecho de que el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General señale que la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es plantear la posible contradicción “entre una norma de carácter general y esta Constitución”¹⁶ no impide analizar por esta vía un procedimiento de reforma constitucional que se estime viciado, pues el decreto de reforma que emane de tal procedimiento

¹³ En efecto, en el escrito inicial se sintetiza el quinto concepto de invalidez en la siguiente forma: **“QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ**, mediante el cual se impugna por **vicios del procedimiento** el “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, **del cual se impugnan el artículo 122, y los artículos transitorios Primero, Segundo, Octavo y Noveno del citado Decreto**, por violaciones al procedimiento de reformas establecido en el artículo 135 de la Carta Magna.” (página 113)

¹⁴ Ver, entre otros: Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Breves consideraciones sobre el juicio de amparo como control de las reformas constitucionales”, *Anuario de derecho público: los controles constitucionales*, ITAM-McGraw Hill, Número 1, México, 1997, p. 63-74 y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “El juicio de amparo y las reformas constitucionales”, *Lex*, UNAM, año II, Número 6, México, 1987, p. 37-39.

¹⁵ Así lo sostuve en el voto particular que formulé en el amparo en revisión 2021/2009, resuelto bajo la ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia el veintiocho de marzo de dos mil once por mayoría de siete votos.

¹⁶ **Constitución General**

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción **entre una norma de carácter general y esta Constitución.**

(...)

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

constituye una norma de carácter general —y en este punto suscribo plenamente lo dicho por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en cuanto a que esa expresión es la única que se refiere a normas coercitivas con independencia de cuál haya sido su órgano de producción— pero no es “Constitución” y en tal sentido no se incorpora al parámetro de validez del resto del orden jurídico nacional.

Por el contrario, tal norma general debe analizarse a la luz del artículo 135¹⁷ que constituye, ese sí, el parámetro de validez aplicable, pues sólo mediante la satisfacción de las condiciones que dicho artículo prevé es posible hablar de una verdadera reforma a la Constitución.

Pero al margen de que hagan valer o no vicios formales, mi posición sobre la procedencia de los medios de control constitucional respecto de reformas a la Norma Fundamental ha evolucionado con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 junio de 2011. Con esta reforma se generó un nuevo paradigma que tiene como punto central el respeto a los derechos humanos a través de diversos mecanismos con los que, a mi juicio, la propia Constitución abre la puerta para la impugnación material de reformas constitucionales, al menos en ciertos casos, por varios motivos:

En primer lugar, porque **las atribuciones de la Suprema Corte en materia de control constitucional deben entenderse**

¹⁷ **Constitución General**

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR

redefinidas a la luz del artículo 1° constitucional¹⁸. Dicho precepto establece que todas las autoridades estamos obligadas en el ámbito de nuestra competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que modaliza el ejercicio de todas las competencias constitucionales. El artículo 1° es, en cierta forma, un prisma a través del cual debe interpretarse toda la Constitución.

Por otro lado, el reposicionamiento de los derechos humanos en nuestro orden jurídico —ilustrado por el cambio de una Constitución que *otorgaba* derechos a una que los *reconoce* en términos del artículo 1°— pone en evidencia que el Estado Mexicano en la actualidad admite que hay derechos anteriores a él, que no puede sino respetar y que no podría vulnerar, modificar, y mucho menos desaparecer. En este sentido, no debe olvidarse que el concepto de Constitución como parámetro de validez de los actos y normas ya no se limita al texto de la Norma Fundamental, sino que comprende a las normas sobre derechos humanos contenidas en tratados internacionales suscritos por México y que el principio de interpretación pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver

¹⁸ **Constitución General**

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona, todo lo cual ha llevado a este Pleno a sostener que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos¹⁹.

Además, los jueces constitucionales estamos obligados a velar por el cumplimiento de los principios enunciados en el artículo 1º constitucional, entre ellos el de progresividad y su correlativo de no

¹⁹ Así lo sostuvo el Pleno en la contradicción de tesis 293/ 2011, de la cual derivaron las jurisprudencias de rubro y texto siguiente: **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, Tesis P./J. 20/2014 (10a.), página 202.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, P./J. 21/2014 (10a.), página 204.

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

regresividad, conforme al cual una vez reconocido un derecho humano, en principio, no puede haber retroceso, de manera que los derechos humanos previstos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales gozan de una rigidez reforzada por virtud de la cual, para suprimirlos o restringirlos, deben darse razones sumamente robustas.

Así, es claro que el Estado Mexicano, a través del medio legítimo para hacerlo —el poder reformador de la Constitución— se autolimitó al insertar en el sistema constitucional toda una serie de derechos humanos que ya no le son disponibles, por lo que una reforma constitucional que los restringiera de manera grave tendría que ser invalidada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de los mecanismos de control constitucional de su competencia, los cuales deben servir para preservar y defender los derechos humanos como lo ordena la Constitución.

En suma, me parece que en la interpretación del artículo 105 no debe perderse de vista que los artículos 1º y 135 de la Constitución nos obligan a velar por que los poderes constituidos cumplan con los requisitos procedimentales previstos en este último artículo, así como a controlar que los órganos que llevan a cabo las reformas constitucionales no violen derechos humanos previstos en la propia Constitución y en los tratados internacionales, al menos en los supuestos graves que tendrían que ir definiéndose caso por caso, lo que desde luego requeriría, como mínimo, admitir y tramitar los medios de control respectivos.

Ahora bien, una vez que he expresado las razones por las cuales considero que sí procede la acción de inconstitucionalidad en contra de reformas a la Norma Fundamental, resta determinar si en el caso

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

estamos en presencia de una norma general en materia electoral susceptible ser impugnada por el partido político promovente en términos del artículo 105, fracción II, inciso f constitucional.

La sentencia establece que “bajo ninguna intelección razonable” puede catalogarse una reforma constitucional como una ley federal o local en materia electoral. Contrariamente a ello, el concepto de leyes admite diversas interpretaciones y en muchas ocasiones el Tribunal Pleno lo ha leído en sentido amplio, por ejemplo cuando se impugnan reformas a las constituciones locales, en las que nunca se ha cuestionado la procedencia de la acción de inconstitucionalidad²⁰.

En efecto, si la ley se interpreta como una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, tanto las disposiciones que emanan de un procedimiento ordinario como las que emanan de un

²⁰ **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR.** De lo previsto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de algún órgano legislativo estatal en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada cuando menos por el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran el mismo. En este sentido, por "órgano legislativo estatal" debe entenderse aquel en el que se deposita el Poder Legislativo de un Estado conforme a su propia Constitución, pues éste y no otro es el depositario de dicha función legislativa. Por tanto, cuando en la mencionada vía se plantea la invalidez de una reforma o adición a una Constitución Local para lo cual la misma norma requiera la intervención de los Ayuntamientos del propio Estado, como lo establece la Constitución de Tabasco, tal circunstancia no modifica la naturaleza del Congreso Estatal como depositario del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley, por lo que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho cuerpo legislativo sí está legitimado para impugnar dicha reforma o adición. Ello es así, porque del mismo modo en que la aprobación, promulgación y publicación de las leyes que realiza el titular del Poder Ejecutivo no hace que éste forme parte integrante del Congreso, ni que deba tomársele en cuenta para calcular el treinta y tres por ciento de sus miembros, la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de las reformas constitucionales que expida el Congreso, no da lugar a que se le considere parte integrante del "órgano legislativo" pues no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución Estatal; esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local como órgano legislativo que permanentemente ejercita esa función. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Marzo de 2001, página 469.

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

procedimiento rígido como el previsto en el artículo 135 de la Constitución, pueden considerarse leyes para los efectos del artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución.

Por cuanto hace a la calificación de un decreto de reforma constitucional como una ley *federal* o *local*, me parece que hay varias interpretaciones posibles. Una de ellas, se basa en hacer dicha clasificación en función del órgano que expide la norma, por lo que tratándose de un procedimiento en el que participan tanto el Congreso federal como las legislaturas estatales sería dable afirmar que las disposiciones derivadas de un procedimiento de reforma constitucional son leyes que tienen un doble carácter: federal y local. Desde otra perspectiva, suponiendo que el carácter federal o local de una ley se determinara por su ámbito territorial de validez, las disposiciones producto de un procedimiento de reforma podrían considerarse federales, pues el ámbito territorial es el mismo.

Finalmente, por lo que hace a la naturaleza electoral, no cabe duda de que conforme a nuestros precedentes²¹ algunas de las

²¹ Jurisprudencia de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO**. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se **llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones**. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas

**RECURSO DE RECLAMACION 9/2016-AI
DERIVADO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2016
VOTO PARTICULAR**

disposiciones impugnadas previstas en el artículo séptimo transitorio del Decreto publicado en el DOF el 29 de enero de 2016 podrían calificarse como electorales, pues están vinculadas directamente con el proceso electoral que se llevó a cabo para conformar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México²².

De este modo, el hecho de que se trate de disposiciones emanadas de un procedimiento de reforma constitucional no impide de ninguna manera clasificarlas o no como electorales, pues el carácter electoral no depende del procedimiento del cual derivan, sino del contenido material que regulan.

Por las razones anteriores estimo que el presente recurso de reclamación debió declararse fundado pues no sólo la causa de improcedencia no era manifiesta e indudable, sino, a mi juicio, infundada.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, Tesis de jurisprudencia P./J. 25/99 página 255.

²² Por dar algunos ejemplos, las reglas relativas a la solicitud de registro por partidos políticos y candidatos independientes, las reglas de asignación de diputados constituyentes, la prohibición para los partidos políticos para participar en coalición, los requisitos para ser electo diputado constituyente, las reglas para la convocatoria para la elección de diputados constituyentes, la fecha de celebración de la elección, etc.