Sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 6 de septiembre de 2002.

Ministro Presidente Góngora.- Señor secretario, dé cuenta con los asuntos primero y segundo de la lista.

Secretario.- Controversia constitucional número 82/2001, promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Tlatoni Tlacolula, Oaxaca, contra actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo de la Unión y las Legislaturas de los estados, demandando la invalidez del proceso legislativo que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, en el que se adicionaron, dos párrafos de segundo y otro párrafo al artículo primero.

Reformó el artículo segundo, derogó el párrafo primero y el artículo cuarto y adicionó un párrafo al artículo 18, y un párrafo, el último, al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ponencia es de la señora ministra Olga Sánchez Cordero y en ella se propone:

Único: Es improcedente la presente controversia constitucional.

Controversia Constitucional número 48/2001, promovida por el Ayuntamiento del municipio de Santiago Amoltepec, estado de Oaxaca, en contra del Poder Ejecutivo del Estado mexicano, de los congresos de los estados de Aguascalientes, Durango, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco

y Tlaxcala y del Congreso de la Unión, demandando la invalidez del proceso legislativo que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, en el que se adicionaron dos párrafos, el primero y el tercero al artículo primero, reformó el artículo segundo, derogó el párrafo primero del artículo cuarto y adicionó un párrafo, el sexto al artículo 18 y un párrafo, el último al artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ponencia es del ministro Mariano Azuela Güitrón y en ella se propone:

Primero, es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el municipio de Santiago Amoltepec, Oaxaca, en contra de los procesos de reforma constitucional que dio lugar al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, vigente al día siguiente de su publicación.

Segundo, no tienen el carácter de demandadas las legislaturas de los estados de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas, Tamaulipas y Yucatán, sino de partes terceras interesadas.

Tercero, el Ayuntamiento actual ni aprobó su acción.

Cuarto, la parte demandada aprobó sus defensas y excepciones.

Quinto, se reconoce la validez del proceso de reforma constitucional que adicionó un dos párrafos, el primero y el tercero al artículo primero, reformó

el artículo segundo, derogó el párrafo primero del artículo cuarto y adicionó un párrafo, el sexto al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación en 14 de agosto de 2001.

Sexto, publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 44 de la ley reglamentaria de las fracciones primera y segunda del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ministro Genaro Góngora Pimentel.- A discusión los proyectos de cuenta, señora ministra.

Ministra Olga Sánchez Cordero.- Muchas gracias señor presidente. El día de hoy pongo a su consideración el proyecto de resolución de la controversia constitucional 82/2001, promovida por el ayuntamiento del municipio de San Pedro Tlatoni Tlacolula, estado de Oaxaca. Señores ministros, el proyecto se ha construido a lo largo de diversas sesiones con las aportaciones de todos ustedes. Agradezco cada una de ellas.

No cabe duda que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha correspondido pronunciarse sobre aspectos torales para la vida de este país. El asunto que hoy nos ocupa no es la excepción. Este Tribunal Constitucional se ha caracterizado por su sensibilidad a la hora de resolver los conflictos que se le plantean, conscientes sus integrantes de que los últimos destinatarios de sus resoluciones son las personas que viven, se desarrollan y conviven dentro del Estado mexicano.

Sin embargo, no podemos perder de vista que esta Suprema Corte, al igual que los restantes poderes de la Unión y todos los mexicanos, tiene su límite medida en la Constitución Federal.

Como he señalado en ocasiones anteriores, quisiera dejar en claro que presento a consideración de ustedes, señores ministros, un proyecto en el que se ha hecho un pronunciamiento estrictamente jurídico y constitucional de este asunto, con independencia, por supuesto, de mi sentimiento personal de solidaridad con las comunidades indígenas.

En todo momento se ha centrado mi debate sobre un asunto en que hay posturas divergentes sobre la base a discusión eminentemente jurídica del tema y que es la función de esta magistratura. Y más precisamente sobre la discusión de los aspectos constitucionales que el asunto reviste, porque es propiamente la materia de este medio de control.

La materia de este medio de control consiste en contrastar precisamente las normas impugnadas con la Constitución. Es decir, el parámetro de enjuiciamiento utilizado para resolver las cuestiones de constitucionalidad, es y sólo puede ser la Constitución.

En ese sentido, la materia de análisis para esta SCJN se ha limitado a ello pero sin dejar de considerar sus implicaciones políticas, sociales, éticas o económicas. Por ello, finalmente, en este proyecto se pretende desahogar puntualmente la visión de velar por el principio de supremacía constitucional y la vigencia del Estado de Derecho, principios básicos sobre los cuales debe

descansar nuestro sistema jurídico si pretendemos con verdad resolver los problemas que se sometan a nuestra jurisdicción y en particular este asunto indígena.

Todos queremos este verdadero Estado social y democrático, en donde las atribuciones de cada órgano se encuentran supeditadas al texto de nuestra Carta Magna, en el que cada Poder tenga un papel que desempeñar en su adecuado funcionamiento, y en que las mismas comunidades indígenas y todos los ciudadanos encuentren protección.

Nuestra Constitución prevé todo un sistema de distribución de competencias, a través del cual establece el Poder Legislativo y en este caso en particular para el Poder reformador de la Constitución una tarea especial, y es precisamente la norma fundamental que confiere a esta Corte la elevada función de velar por su salvaguarda y respeto, pero siempre sobre las vías y bajo los lineamientos que ella misma establece.

Así, este Tribunal Constitucional es el último intérprete de la Constitución Federal y no le es dable apartarse de las disposiciones expresas que le dan existencia y determinan sus facultades, es éste en esencia el sustento constitucional del proyecto que expongo y al mismo tiempo constituye la razón que me impide coincidir con la propuesta del ministro Mariano Azuela.

En efecto, el municipio actor plantea como materia de impugnación de la presente controversia constitucional los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución federal, así como el contenido de las propias normas constitucionales.

Y al respecto el proyecto en análisis propone lo siguiente:

Primero: Establecer que la tutela jurídica de la acción de controversia es la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos confiere a los órganos constituidos del Estado para resguardar el sistema federal, protección cuyo alcance se ha venido ampliando con el fin de preservar la estructura, división y competencia a la que se encuentran sujetos como autoridades constituidas y en general para preservar el orden establecido en la Constitución.

Segundo: Que como lo ha venido reiterando este Tribunal Pleno en diversos criterios, a través de la controversia constitucional se resolverán aquellos conflictos que se plantean por los órganos originarios del Estado, esto es los órganos constituidos, toda vez que el precepto constitucional enuncia a los que derivan del sistema federal, federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios, y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49 en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución con motivo de normas generales o actos que estime violatorios en su perjuicio de la Constitución Federal.

Tercero: Que congruente con el principio de supremacía constitucional proclamado en el artículo 133 de la Carta Fundamental, el Constituyente originario estableció en el artículo 135 los datos que permiten incluir en la categoría de una Constitución rígida al depositar en un órgano complejo la atribución de reformarla o adicionarla, fuera de cuya intervención resulta jurídicamente imposible alterar su estructura y contenido, y a diferencia de

aquellos estados que poseen una Constitución flexible en la cual se permite que cualquier órgano constituido la pueda modificar.

Cuarto: Que el Constituyente originario dio forma y materia a la Constitución Política de la República, en la que estableció un órgano revisor con facultades para reformar o adicionar la propia Carta Fundamental, y en un segundo nivel distribuyó y agrupó en ejercicio de las demás facultades estatales, en diferentes órganos agrupados bajo los rubros de Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, y una vez realizada esta tarea desapareció del escenario político y jurídico.

Quinto.- Que si bien la parte actora impugna, en la presente controversia, la invalidez del proceso reformativo no puede soslayarse el hecho de que los vicios que se les atribuyen ocurrieron durante la substanciación de dicho proceso, pero que jurídicamente no pierde estipularse ni su objeto que es la aprobación y declaratoria de las reformas y algunos preceptos de la Constitución, y toda vez que esas reformas constitucionales emanan de una autoridad no incluida expresamente en ninguna parte del artículo 105 constitucional, vale concluir que la presente controversia, apoyada en dicho principio, resulta improcedente.

Sexto.- Que el órgano reformador, al establecer la procedencia de las controversias constitucionales con motivo con disposiciones generales, se refirió a las leyes ordinarias y reglamento ya sea federales o locales, e inclusive tratados internacionales emitidos por los entes que enuncia el artículo 105 fracción primera constitucional, sin contemplar en ese ámbito de tutela constitucional a la propia Constitución frente a sí misma, aun cuando

materialmente las normas constitucionales tengan la naturaleza de disposiciones o normas generales.

Séptima.- Que el acto soberano por excelencia es la creación de una Constitución que técnicamente no es revisable por un órgano distinto del reformador, a menos que el propio texto constitucional regulara esta revisión, supuesto que no aparece en nuestro derecho.

Octavo.- Que al no formar parte el órgano reformador de la relación de sujetos en contra de los cuales se puede promover una controversia constitucional, este Alto Tribunal no tiene facultades para controlar a través de las controversias constitucionales los actos que emita dicho órgano.

Noveno.- En caso de que se estimara que la controversia constitucional hipotéticamente procediera en contra del procedimiento de reformas y adiciones de la Constitución Federal efectuado por el órgano revisor, que se impugnara por la Federación, la resolución que declarara su invalidez por mayoría de ocho votos tendría efectos generales, los cuales forzosamente sólo podrían consistir en que las reformas y adiciones no formen parte integrante de la Constitución por haber sido irregular el procedimiento que les da origen.

Décimo.- Que en términos del citado numeral 105 fracción primera constitucional, en el caso de que la impugnación sea por parte de un Estado o municipio, como sucede en especie, la sentencia que declarara la invalidez únicamente tendría efectos entre las partes, esto es: dichos efectos se limitarán a la esfera competencial de la actora, lo que ocasionaría que las reformas y adiciones constitucionales dejaran de aplicarse sólo en el ámbito territorial del

estado o municipio que haya promovido la controversia constitucional, violentando con ello el principio de supremacía constitucional, ya que se llegaría al extremo de que en un estado se aplicaría la norma constitucional a partir de sus reformas y en otro no. O bien en un mismo estado, los municipios que no hubieran intentado la vía estarían sujetos a una orden constitucional diversa que se impediría la aplicación en los municipios que sí promovieron controversia constitucional y llegaron a obtener resolución favorable. Atento a lo anterior, ministro presidente, señores ministros, se concluye que la intención del órgano revisor, al crear la controversia constitucional, fue la de establecer un medio de control constitucional de los actos o disposiciones generales de los poderes, entes u órganos que enuncia el artículo 105 fracción primera constitucional que puedan vulnerar el ámbito de atribuciones que les ha sido conferido constitucional, a fin de conservar dicho orden constitucional, más no de las reformas y adiciones a la norma fundamental ni del procedimiento que le dio origen efectuado por el propio órgano reformador y revisor, toda vez que la Constitución establece cuál es el procedimiento y quién es el órgano calificado para sus reformas y adiciones, por lo que a través del medio de control constitucional, esto es una vía contenciosa, no puede invalidarse esa voluntad o bien modificarla haciendo nulatorio el mandato constitucional y el principio de división de poderes que establece el artículo 49 de la Constitución Federal. Máximo que, en términos del artículo 135 constitucional, una vez concluido el procedimiento de reformas y adiciones, éstas forman parte integrante de la Constitución Federal y por tanto gozan de sus mismos atributos supremos fundamentales, y en consecuencia la controversia constitucional resulta improcedente.

Muchas gracias por su atención y su paciencia, señores ministros, señor presidente.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- Continúa la discusión. señor ministro Salvador Aguirre Anguiano.

Ministro Salvador Aguirre Anguiano.- Gracias señor presidente. Señores ministros, ustedes pueden atestiguar mi gran respeto por la señora ministra también como jurista, pero resulta que mi parecer, en la especie es contrario al de ella, según no lo propone en el proyecto que somete a nuestra consideración.

Ella nos dice: el suprapoder es el órgano revisor o reformador. Él establece modificaciones y reformas a la Constitución como si fuera el constituyente. Aquello en lo que la doctrina le ha llamado el original.

Para mí basta que se refiera él como constituyente, como entronizador de la Constitución.

Parafraseó la ministra, ¿qué nos dice? Nos dice aquel suprapoder no puede ser discutido y estar sometido a uno de los poderes constituidos como es el Poder Judicial.

Su misión es cumplir con la Constitución, no discutirla. Como en la especie, bajo el pretexto, de elevar la exactitud de las reformas cuyo tema general ha sido llamado coloquialmente reforma en materia indígena o ley indígena, resulta bajo esta óptica imposible de ser tocado, enjuiciado y distribuido.

Yo pienso diferente. Pienso que el constituyente dejó su impronta en la Constitución en el artículo 135, diciendo cómo puede ser reformada o adicionada la Constitución y esta impronta la estableció a través de la interacción de poderes constituidos.

Haciendo un resumen les impuso tres pasos:

Primer paso.- Que el Congreso, esto se entiende, en sesiones sucesivas por dos terceras partes apruebe las adiciones o reformas. Que se pronuncie más de la mitad, que haya una votación calificada, dos terceras partes.

Segundo.- Que se pronuncien más de la mitad de las legislaturas de los estados en el sentido de la reforma propuesta.

Tercero.- Que el cómputo lo vuelva a hacer el Congreso o la Comisión Permanente y seguido lo cual, la adición o reforma, será parte de la Constitución, si no sucede esto podrá suceder cualquier cosa, menos que sea parte de la Constitución aquello que se pudo haber intentado o simulado que fuera constitucional.

¿A qué voy?

Será Constitución en cuanto a las reglas que señaló el Constituyente se cumplan formalmente; si no se cumplen formalmente no serán Constitución, según el texto mismo del artículo 135.

Será moneda falsa que se puso a circular y se adicionó al proyecto constitucional, pero materialmente no será parte de la Constitución.

¿Quién va a cribar entonces en cuanto a la forma que se cumplió con el procedimiento la Suprema Corte a través de la controversia? ¿Quiénes hicieron funcionar la trama para que la Constitución fuera adicionada o modificada? Poderes constituidos dentro de los cuales están los que he mencionado con anterioridad y que pueden ser sujeto del procedimiento controversial ante este Máximo Tribunal.

Esa es la única defensa que se tiene que de lo que se agregue al folleto constitucional sea Constitución. Pero momento, entiéndase, saben los señores ministros que yo me refiero a la forma, no a la materialidad. Si en una adición o reforma se adiciona a la Constitución por los caminos de la ortodoxia del 135, aquí se rinde la Suprema Corte y se inclina ante lo así sucedido por ser parte de la Constitución.

¿A qué quiero llegar? Quiero llegar a decir que para los aspectos formales es procedente la controversia, debemos de verificarlo, y por lo tanto debemos de pronunciarnos porque es procedente. Quiero dejar en claro que a mi juicio el de especie, es improcedente pero infundada. ¿Por qué? Porque sí se cumplieron con los requisitos de forma que señala la Constitución. Gracias.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- Continúa la discusión, señor ministro Silva.

Ministro Juan Silva Meza.- Yo quiero también hacer algunas consideraciones que justifiquen el sentido de mi voto. Hemos escuchado con atención ya dos intervenciones, la de la señora Ministra, que nos recuerda la elevada misión que tiene este alto tribunal de velar por la supremacía constitucional, nos da sintéticamente las razones que se esgrimen en su ponencia para sostener la improcedencia de esta controversia constitucional.

Ahora el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se pronuncia en el sentido contrario. Esto nos confirma en principio la misión que nos recuerda la señora ministra que tenemos en este alto tribunal, la de llevar a cabo interpretación constitucional sin desprendernos de ese principio que rige absolutamente toda nuestra interpretación, que es el de velar siempre por la supremacía constitucional. Sin embargo, esta actividad que en nosotros ya es cotidiano, pues se encuentra, precisamente, con este apartado de la interpretación constitucional, que la interpretación que aquí se hace o la que venimos haciendo no se aparta nunca de ese contenido de velar por la supremacía constitucional. Sin embargo, si admitimos que mediante la interpretación podemos llegar a caminos totalmente diferentes, y es lo que, cuando menos hasta este momento, está aflorando y, desde mi punto de vista, viene a confirmar al estar también en una posición de interpretación constitucional.

No cabe duda que el de las reformas a la Constitución es uno de los temas que en el derecho constitucional se identifica como tema de encrucijada, en tanto que se involucran muchos aspectos eminentemente técnicos que nos corresponden a nosotros, otros de carácter filosófico, ideológico, sociológico, en tanto que es la regulación de la Carta fundamental que rige a todo un

Estado, un Estado que tiene una personalidad, un Estado que tiene una identidad que va vinculado como muchos otros aspectos, desde luego, a partir de lo eminentemente jurídico, nos corresponde a nosotros hacer consideraciones de ese orden, estrictamente jurídico.

Ahora bien, se dice que una Constitución es fija, inmutable, inalterable, la respuesta es no, lo sabemos ésta sí se puede modificar o adicionar y la propia Constitución, el constituyente fundante, el constituyente originario así la ha previsto, pero también puede tener dinamismo a través de la interpretación constitucional, y aquí estamos involucrados nosotros como Suprema Corte, en tanto que por mandato constitucional tenemos esa especial característica de ser intérpretes de la Constitución y darle ese dinamismo, no como una norma fría, no como una norma inalterable, sino sujeta a una dinámica, desde luego, que le dé un sentido constitucional a las acciones de la sociedad.

En fin, ya en el tema concreto, si ustedes me lo permiten, yo voy a acudir a unas líneas que contienen en una apretada síntesis la posición que ustedes conocen en tanto que se ha venido orientando en las discusiones previas, en las sesiones en las cuales hemos analizado esta reforma constitucional.

Desde luego que no desconocemos, todos la hemos reconocido la importancia trascendente en cuanto al contenido de esta reforma y en cuanto al tema que a nosotros nos atañe, esto es la trascendencia que existe en la determinación que este alto Tribunal finalmente deba de tomar sobre este tema, desde los importantes, y aquí es el tema fundamental de la propuesta del proyecto de la señora ministra, el primer pronunciamiento que habremos de emitir respecto

de si las reformas constitucionales pueden ser objeto de análisis en un medio de control constitucional como precisamente es la controversia constitucional.

Bien, en el proyecto inicial que se ha sometido a nuestra consideración, de la señora ministra, se propone como punto resolutive declarar la improcedencia de la controversia constitucional hecha valer contra la reforma constitucional que se le ha denominado en materia indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

En este proyecto, la señora ministra se ha encargado de sintetizarlo, se sostiene que el procedimiento de reformas a la Constitución federal no puede ser objeto de impugnación a través de este medio de control constitucional, pues se argumenta en esencia que la finalidad de las controversias es proteger la esfera de atribuciones que la Constitución general estableció a favor de los órganos originales del Estado, es decir, los órganos constituidos cuya enumeración realiza limitativamente el artículo 105 fracción primera constitucional, entre los cuales se dice, no se encuentra el órgano complejo como lo califica el proyecto, integrado por el Legislativo federal y los poderes legislativos de las entidades federativas. Es decir, que el llamado poder u órgano revisor o reformador de la Constitución que se asegura, tiene una naturaleza y función distinta a los órganos constituidos, pues se encarga de adecuar el orden constitucional a las nuevas necesidades de la sociedad y puede, incluso, modificar a los poderes constituidos; en esencia, en una apretada síntesis, pareciera que los planteamientos que contiene el proyecto, insisto, me remito también a la exposición que ha hecho la señora ministra, yo en lo particular disiento de esas consideraciones.

Señores ministros, para mí sería muy cuestionable, más no por ello jurídicamente imposible, el que esta Suprema Corte de Justicia entrara al análisis de las cuestiones de fondo de la reforma constitucional, ya lo ha señalado el señor ministro Aguirre Anguiano, dada esa coyuntura entre el derecho y política que reviste todo texto constitucional, entrar al fondo de una reforma constitucional ya emitida por el poder revisor de la Constitución ya implica otro camino, ya implica el análisis de otros principios, otras ideologías, ya es otro camino que es muy cuestionable le corresponda a la Suprema Corte verificar en tanto poder constituido. Sin embargo, de lo que no me queda ni la menor duda es que dentro de nuestro orden jurídico el procedimiento de reforma constitucional puede ser conocido y resuelto por este Tribunal a través de cualquiera de los medios de control constitucional, en tanto que esos institutos jurídicos pertenecen al orden jurídico constitucional. Mediante ellos, lo sabemos, se efectúa el control de la regularidad de la totalidad de las normas que integran el orden jurídico, por lo que no es posible adscribir algunos de estos medios de control a los órdenes parciales subordinados; un orden jurídico que no posea un medio de control de la regularidad constitucional es precario, una Constitución que no establezca procedimientos de anulación aún de las normas constitucionales es imperfecto, afortunadamente nuestra Constitución federal prevé los instrumentos jurídicos que hemos señalado, cuyo estudio y resolución, lo hemos dicho también, constituye nuestro desempeño cotidiano en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada por la propia Constitución de velar por la supremacía constitucional

Compañeros ministros, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había sostenido la procedencia del análisis de una reforma constitucional,

cierto, a través de un medio de control distinto al que hoy resolvemos: el Juicio de Amparo. Sin embargo, dicha decisión se tradujo en el reconocimiento que hicimos de que las normas del orden jurídico constitucional sí pueden ser objeto de revisión en un medio de control de regularidad constitucional. Ese pronunciamiento fue el reconocimiento de que las reformas a la Constitución están limitadas en su artículo 135 que establece los órganos y los procedimientos que habrán de seguirse para reformarla, por lo que, y ese es mi punto de vista, las reformas constitucionales sí pueden ser cuestionadas por los vicios formales que tuvieren, esto es, por no dar cumplimiento a los requisitos procedimentales o de integración de los órganos que intervienen en su emisión.

La existencia de los límites a la facultad de reformar la Constitución implica también aceptar que dicha facultad es otorgada a Poderes constituidos, los cuales se encuentran sujetos a la Constitución que los crea y los regula. El tribunal pleno, al considerar procedente el Juicio de Amparo en contra de reformas constitucionales por vicios en el procedimiento que les dio origen, implícitamente consideró que los órganos que intervienen en dicho procedimiento tienen el carácter de Poderes constituidos y están sujetos al orden jurídico constitucional, decisión que ahora se pretende desconocer, solamente porque se trata de una controversia constitucional.

Yo creo que no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista por el artículo 135 constituya un órgano completo como lo habían supuesto tradicionalmente distintos constitucionalistas, hablar de un constituyente permanente, figura que en su

contenido es plasmada en el proyecto, aunque señalando que se trata de un órgano reformador o revisor.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales no constituyen un órgano con inmunidad y voluntad; la expresión del artículo 135 constitucional debe entenderse como una referencia a una combinación de órganos que tienen encomendada una función: reformar, sin que las partes que intervienen en el procedimiento respectivo pierdan su identidad y mucho menos adquieran una diferente.

La Constitución no es un documento inalterable; sí, el artículo 135 establece procedimiento respectivo para hacer reformas, cuáles son los órganos competentes para realizarlas, pero, no obstante, hacen actuar a diferentes cuerpos; el Poder constituyente, originario (inaudible) no quiso que existiera la flexibilidad de cambio concedida a las leyes ordinarias.

Al elaborar la Constitución, el Constituyente pudo prever su reforma de dos maneras: uno, estableciendo que las modificaciones las realizara un ente diverso de los establecidos del cual normalmente reforma, pero o gobierna, y otra, recurrir a los órganos constituidos tanto del nivel federal como del local, y en virtud de su acción sucesiva e independiente lograr la reforma. Los autores de la Constitución de 1917, lo sabemos, optaron por la segunda opción y por ello recurrieron a órganos constituidos para lo cual otorgaron competencia al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, cuya actuación se atiene a principios generales que regulan su particular funcionamiento. No hay que perder de vista que en artículo 135 se establece un procedimiento en el que tienen injerencia los poderes constituidos y no se

prevé la existencia de un órgano diverso con la facultad expresa de reformar o modificar el texto constitucional, como tampoco se prevé que el Congreso de la Unión ni las legislaturas de los estados por intervenir en el procedimiento de reformas, integren un órgano especial de distinta jerarquía. Dicho de otra manera, el Congreso de la Unión ni las legislaturas de los estados, al intervenir el procedimiento de reformas a la Constitución se limitan a ejercitar una facultad que ésta les confiere, lo que no significa la modificación a su naturaleza de poderes constituidos.

El análisis a una reforma constitucional por motivos o impugnaciones de un medio de control constitucional procedente debe encaminarse, en principio, al analizarse el procedimiento que le dio origen, cumple con las normas previstas en el artículo 135 constitucional, ya que éste es el único límite previsto para tal efecto.

Por otra parte, el tribunal pleno ha venido sosteniendo que los supuestos de procedencia previstos en el artículo 105 fracción primera constitucional son enunciativos y por tanto deben interpretarse de manera amplia y en concordancia con los principios fundamentales que establece la Constitución federal, y no mediante una interpretación restringida como la que ahora parece se realiza en el proyecto. Lo anterior es cierto y verificable. Permítanme evocar el procedimiento mediante el cual este Alto Tribunal sostuvo que el municipio por interpretación jurisprudencial del artículo 105 vigente de esa época tenía legitimación para promover la controversia constitucional, aquel con el que recientemente reconoció a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal su carácter de órganos de gobierno y, no obstante no encontrarse expresamente señaladas en el artículo 105 fracción I

constitucional, mediante una interpretación se les reconoció legitimación para participar en una controversia constitucional.

En el presente asunto válidamente se puede sostener que el concepto generación, al que se refiere el inciso B del artículo 105 constitucional, comprende al sistema federal mexicano cuyos miembros integrantes son los órganos de gobierno del Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales, quienes pueden ser señaladas como autoridades demandadas por un municipio. El Congreso de la Unión es un órgano constituido que pertenece al orden jurídico federal, las legislaturas de los estados también son órganos constituidos pertenecientes al orden jurídico estatal, ambos forman parte del sistema federal mexicano instituido por los artículos 40, 41, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema federal mexicano está compuesto por la Federación de los estados miembros, entre los que existe identidad y coincidencia en decisiones fundamentales y a los que se les otorga competencia específica en los órdenes jurídicos que la propia Constitución crea, entre los miembros del sistema federal mexicano existe identidad en las decisiones fundamentales, pues.

No hay que perder de vista que la identidad reformadora del texto constitucional son frontera para afectar decisiones que, en algún tiempo los miembros del Estado federal había considerado fundamentales, de ahí que se les dé injerencia en el procedimiento de reformas constitucionales a los órganos constituidos de los distintos órdenes jurídicos. Estas razones no serán aceptadas en el caso, se actualiza el previsto en el artículo 105 fracción I inciso B, pues se trata de un conflicto entre la Federación, entendida en su

acepción, sistema federal mexicano, y un municipio. El artículo 135 constitucional prevé que el procedimiento de adición a la Carta Magna tiene como cometido salvaguardar el principio y decisiones que la misma contiene pues garantiza que, cualquier modificación adicional a su texto sea resultado de la voluntad de sus miembros, que el sistema federal mexicano, a través del Congreso de la Unión ni las legislaturas de los estados, esencialmente cumplen con la función de representar la voluntad popular, dicho precepto del artículo 135 constitucional obedece a que las decisiones, postulados y principios que en determinado momento en el devenir histórico pueden ser consideradas fundamentales para el país al sujetar su modificación a un procedimiento que reviste particulares formalidades, en el cual tienen injerencia fundamental los órganos que forman parte del sistema federal mexicano, que le asegura que las posibles adiciones y reformas de la Carta Magna sean necesariamente resultado de la voluntad del pueblo mexicano, quien fue el que decidió modificar en un momento dado esas decisiones, postulados y principios. El Tribunal Pleno ha venido avanzando, ya se ha dicho esta mañana, mediante la interpretación y la determinación de la materia de estudio y finalidades de las controversias constitucionales, sustentando su tarea de velar la supremacía constitucional, lo que desde nuestro punto de vista se considera ahora la improcedencia de este medio de control respecto de la impugnación de las reformas constitucionales, o con motivo del procedimiento que les dio origen, sobre todo cuando, como hemos argumentado, un límite en la propia Constitución se le impone a los órganos constituidos para intervenir en dicho procedimiento.

Por estas razones, señores ministros, y las que en discusiones previstas he exteriorizado, disiento de la propuesta que ahora se somete a nuestra

consideración, y esto es cuanto se considera improcedente la controversia constitucional y respetuosamente he dado cuenta. Muchas gracias.

Ministro Presidente.- Señor ministro Mariano Azuela...

Ministro Mariano Azuela Güitrón.- Como todos ustedes son conscientes, el señor secretario no con cuenta con dos proyectos. Uno bajo la ponencia de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y del de la voz. Como también lo habrán advertido, mientras el proyecto de la señora ministra tiene un punto resolutivo en el que se declara improcedente la controversia constitucional, mi proyecto tiene varios puntos resolutivos y quisiera aprovecharlos para un estudio técnico de las controversias constitucionales, les resultaría muy útiles porque ahí se observa como cuando se produce una causa de improcedencia y se estima que ésta es infundada, técnicamente ya no se puede entrar al examen de otras cuestiones, cuestiones de improcedencia porque seguirlo sería intrascendente, puesto que ya se dijo que es improcedente la controversia, mucho menos en cuanto a las cuestiones de fondo.

Al respecto, quiero señalar que en las discusiones que hemos tenido sobre este tema me han llevado a modificar dos aspectos de mi proyecto que quiero que se tomen en cuenta para la evaluación del mismo. En primer lugar, introducir un considerando en el que hago algunas referencias en parte no jurídicas y en parte jurídicas, como en este aspecto me permití distribuir a ustedes este considerando pues no quiero insistir en algo que seguramente es de su amplio conocimiento.

Por otro lado quiero modificar un considerando en el que hacía el análisis de lo que en el proyecto de la señora ministra Sánchez Cordero se llama el poder reformador de la Constitución. No quiero repetir lo que ya dijo el señor ministro Silva Meza, pero probablemente algo que aprendí en estas discusiones es que estamos privilegiando la interpretación de algún teórico o de algunos teóricos frente a algo que es la obligación de la Suprema Corte, atendernos al texto constitucional.

Ni en la Constitución ni en la discusión del Constituyente de Querétaro ni en ninguno de sus artículos del 1° al 136° aparece un Poder reformador de la Constitución, un poder del Constituyente permanente o cualquier denominación que para efectos teológicos es muy explicable que los doctrinarios del Derecho encuentren, pero desde luego no aceptaría una tesis que diga que frente al texto expreso e intrínseco de la Constitución debe privilegiarse la interpretación de algún académico que introduce algo que en ella no se contiene, y por eso ustedes entenderán que no comparto el proyecto de la ministra Sánchez Cordero. Y no lo comparto porque, para mí, y en esto recojo mucho de lo que los señores ministros Aguirre Anguiano y Silva Meza, porque, primero, se aparta de las constancias de autos; segundo, se aparta de la Constitución; tercero. incurre en una petición de principio y lo voy a tratar de demostrar.

Cuando el señor secretario dio cuenta con los asuntos dijo atinadamente que en el primer proyecto se están reclamando actos del Presidente de la República, es decir, el titular del Ejecutivo, Poder constituido de la Federación; actos del Congreso de la Unión, actos de un Poder constituido integrado por las Cámaras de Senadores y de Diputados, y de las legislaturas

de los estados, Poder constituido por las entidades federativas, de manera tal que por lo que toca a este asunto no se está reclamando nada de un Poder que no esté en la Constitución. No, se están reclamando de Poderes constituidos, y cuando se dio cuenta del asunto de mí ponencia se da la misma coincidencia:

“Controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado Mexicano, de los Congresos de los estados de Aguascalientes, Durango, etcétera, etcétera...” y continúa mencionando ya los actos reclamados. Luego, si se interpreta ya lo que es en sí ya enunciación de cuales son autoridades demandadas y se habla de algo que, repito, no aparece en la Constitución, pienso que esto se aparta de la constancia de autos y se aparta de la Constitución, pero que se introduce un órgano que reconocido por la doctrina no está reconocido por la Constitución.

Ya en la exposición que hizo el ministro Aguirre Anguiano y luego lo reiteró el ministro Silva Meza, mencionaron el artículo 135 de la Constitución, y el artículo 135 de la Constitución simplemente tiene como enunciado del título, de título sexto, 135; título octavo (lo leo), de las reformas a la Constitución, no ocurre como cuando se habla de los Poderes, que habla del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, sino dice: de las reformas a la Constitución, y si se lee el artículo 135 se mencionan a los poderes constituidos, a los que se les otorgan facultades según la Constitución; no se establece ningún órgano, se establece un sistema derivado de facultades derivado de facultades que se les otorgan al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados, que de cumplir determinados requisitos podrán convertirse en reformas constitucionales.

Y esto nos lleva de la mano a mi tercera cuestión, la petición de principio. Para determinar que son reformas constitucionales se tendría que examinar, de acuerdo con las atribuciones de la Corte, si se cumplieron con los requisitos que la Constitución establece para que lo sean, pero esto no se hace porque previamente se determina que sí son reformas constitucionales, cuando precisamente eso es lo que se está cuestionando. Lo que se está cuestionando es que sean reformas constitucionales y no examino el problema porque establezco la conclusión sin haberla estudiado, es que son reformas constitucionales y en esto llegamos a la indefensión.

Qué dice el artículo 105 constitucional, cuya aplicación es la que finalmente nos lleva a determinar si procede o no la controversia constitucional:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

“Primero: En las controversias constitucionales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre (...) inciso b) la Federación y un municipio. Aquí se está planteando una controversia entre el municipio que acudió a la controversia y el Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo de la Federación, el Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Senadores que también actúan en representación de la Federación.

“Inciso j) Un Estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o de disposiciones generales”.

¿A quién se señala como demandadas? A algunas legislaturas de los estados, luego entonces legislaturas de los estados que actúan en nombre del Estado entran en conflicto con un ayuntamiento, y no hay que perder de vista que la Suprema Corte ha establecido como jurisprudencia muy reiterada que en cuestiones de improcedencia éstas deben estar plenamente probadas.

Ya expresaba el señor ministro Silva Meza que en esa línea nos hemos dirigido exactamente en dirección contraria, de ir ampliando, de ser elásticos en estos planteamientos, y es que una de las responsabilidades fundamentales de la SCJN es velar por la supremacía constitucional en este caso, la supremacía constitucional refleja que si los poderes constituidos que participan en el sistema de una reforma constitucional son cuestionados por no cumplir con los requisitos que la Constitución establece, es la Suprema Corte la que tiene que determinar.

Y por otro lado, esto no es nada dramático, esto es un problema, espero no exagerar, de elemental aritmética de primaria. Pero los requisitos que la Constitución establece sólo implican un problema, un problema de aritmética elemental, ya el ministro Aguirre Anguiano se refería al 135. En él se refiere, el Congreso de la Unión apruebe las reformas por una mayoría de las dos terceras partes de los presentes. O sea, en la Cámara de Senadores, en la Cámara de Diputados, trata la siguiente operación aritmética: quienes estaban presentes, que integraban las dos terceras partes, se integró, correcto. Quienes integraron la Cámara de Diputados, dos terceras partes, se integró, correcto.

Y lo mismo diríamos en cuanto al requisito de apelación de la mayoría de las legislaturas de los estados. Treinta y un estados de la república, cuál será el 50

por ciento: 15 y medio. Luego, si hay 16 legislaturas de los estados que aprobaron, se cumplió con el requisito.

El Congreso de la Unión, en Comisión Permanente, tiene que hacer el cómputo y finalmente la declaratoria. Con este cómputo ya hacen la declaratoria: se cumplió con esta reforma constitucional y se da la publicación de todo lo que se ha dicho. No se cumplió con la reforma constitucional, algo se complica y alguien lo cuestiona. La Suprema Corte, como tribunal constitucional al que tiene la responsabilidad de velar por el respeto de la Constitución, va a examinar lo que se plantea. Y esto lo va a (inaudible) en el proyecto porque sin justiciar los resolutivos, finalmente reconozco la validez de los actos impugnados porque vamos examinando todo lo que se planteó de estos requisitos que obviamente rebasan estas cuestiones que son fundamentales y llegamos a la conclusión de que se cumplieron esos requisitos. De manera tal que yo no veo ningún dramatismo; en cambio me parecería dramático lo contrario, que en virtud de que pudieran cuestionarse aparentes reformas constitucionales pudieran llegar incluso a vivir con un régimen constitucional que hubiera emanado de la violación de la Constitución porque no se establece la regla de que pueda haber algún precepto constitucional que no se pueda reformar. Lo que no falta es que se llegue a la conclusión de que pueden reformarse todos los preceptos constitucionales.

Y podría suceder, llevando el caso a la exageración, que se fueran reformando, habiéndose incurrido en juicios de procedimiento. Se ha dicho, se ha preferido una Constitución rígida, naturalmente, y la rigidez es un todo en cumplimiento

de estos requisitos. Se estima que para efectos de reforma constitucional es necesario cumplir con un sistema que establece la Constitución.

Que no se cumpla, pues, es anticonstitucional. No una reforma constitucional, sino el procedimiento establecido por la Constitución, que al no cumplirse, impidió que se convirtiera en reforma constitucional.

De manera tal que estimar (inaudible) de improcedencia de la controversia, pues establece un precedente de que pudo incurrirse en todas las violaciones de procedimiento, que en un momento dado nos puedan situar ante, como decía Sergio Salvador Aguirre Anguiano, una Constitución que como moneda falsa rige el sistema jurídico mexicano. Y eso sí me parecería mucho más dramático.

Un tanto lo contrario, si es cierto que es tan sencillo de resolver, que cuando no se debe una gravísima (inaudible) de un proceso pues no se le va poder a nadie cuestionar. Y si se les llega a ocurrir pues la Corte con rapidez verá si esto se cumplió o no, y ya sea reconoce la validez de la resolución infundada.

Como dije al principio de mi intervención, como proyecto yo estimo que sí procede la controversia constitucional, pues bien, tenemos que pasar a estudiar otras cuestiones, cuestiones de improcedencia y cuestiones de fondo. En mi proyecto de cerca de 900 hojas pues obviamente estudio toda la problemática que se presenta y esto nos lleva a una proposición de diferentes tesis. De su resumen y solamente me referiré a sus rubros, es algo que ustedes han tenido que estudiar y analizar ante la posibilidad de que esto finalmente se tenga que analizar y no tengamos que diferir los asuntos y finalmente volver a

estudiarlo. Al menos pienso que ésta es la ventaja que uno de los proyectos hubiera estudiado todo. Estamos en aptitud, si esta causa de improcedencia no prospera, de definir si prospera alguna otra más y finalmente rentar el estudio de todos los planteamientos que se hacen. Una de las tesis diría: Reformas Publicadas como Constitucionales cuando se Impugnan por Juicios de Procedimiento.

La controversia se plantea en contra del órgano del poder que se pretende incurrir en las irregularidades, y pudiendo ser el Poder Legislativo Federal, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores, o los poderes legislativo de los estados, que tienen legitimación pasiva en este tipo de vía constitucional, resulta procedente la referida controversia.

Reformas publicadas como constitucionales, procede controversia constitucional contra el proceso relativo.

Reformas publicadas como constitucionales en la controversia constitucional promovida contra el proceso relativo, se cumple el objetivo de tutela jurídica de protección al ámbito de atribuciones previsto en la Constitución para los órganos originarios del Estado.

Reformas constitucionales en materia indígena. No constituye una fase del procedimiento relativo la consulta a los pueblos indígenas.

Indígenas. En proceso de reforma constitucional en tal materia sí se consultó a los pueblos integrados por ellos.

Reformas constitucionales, el cómputo de los votos de las legislaturas por el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente puede ser realizado cuando se pongan los que determina la decisión de la mayoría.

Reformas Constitucionales. Para su aprobación por las legislaturas de los estados no resulta culpable por analogía la votación por mayoría calificada exigida por el Congreso de la Unión, ni la que en su caso se establezca en las constituciones locales para la aprobación de modificaciones a éstas.

El presidente de la República carece de este derecho en el proceso de reformas constitucionales.

Indígenas. En el proceso de reforma constitucional en tal materia no se prevé la intervención de los municipios.

Indígenas. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen derechos mínimos que pueden ser ampliados por las legislaturas locales.

Indígenas. Los derechos establecidos en las legislaciones locales a favor de ellos no son limitados por las reformas constitucionales en la materia que conste a partir de 15 agosto de 2001.

Indígenas. El derecho de libre determinación y autonomía debe ser regulado, desarrollo por las legislaturas locales para que se ajuste a las características que mejor expresen la situación y las aspiraciones de los pueblos indígenas de

cada identidad, sujeto a aspectos mínimos que garanticen el derecho que es reconocido a nivel constitucional.

Indígenas. El derecho de libre determinación y autonomía de sus pueblos y comunidades deberá ser regulado por las legislaturas locales, se encuentra garantizado por los medios de la expensa constitucional.

Indígenas. La Constitución reconoce el principio territorial de los pueblos indígenas y el derecho preferente de la comunidad al uso y disfrute de los recursos naturales.

Indígenas. Su derecho de elección de representantes ante los ayuntamientos de las constituciones y leyes que los estados deben reconocer y regular, tiende a garantizar su participación y representación política y no ahuyentarla.

Indígenas. Su reconocimiento como entidades de interés público no significa que se les desconozca con un nivel de gobierno interno.

Indígenas. Las reformas constitucionales en la materia no afectan la libertad de autonomía municipal.

Indígenas. Finalmente el apartado b) del artículo 2 constitucional vigente desde agosto del 2001 establece obligaciones para la Federación, estados y municipios, cuya concreción se garantiza mediante acciones que pueden ser exigidas mediante los medios de defensa procedentes.

Molcaxac 28 2001
reparar derechos adquiridos

18 de julio
26
18a fase
BC Yuc
Tampic

Monob
12
mal

Como ustedes advertirán, y sin apartarme del rigor jurídico al que aludió la ministra Sánchez Cordero al entrar al estudio de toda la problemática planteada, no sólo en éste sino en todos los asuntos, porque realizamos el esfuerzo de localizar un asunto en el que se contuvieran todos los planteamientos que aparecen en todas las controversias que se hicieron valer, pues les ofrecemos a ustedes el estudio de todos estos problemas que a mí me llevó a la convicción de que ni uno sólo de estos planteamientos pudo prosperar.

Aún llegué a presentar un proyecto alternativo de falta de interés jurídico y que sólo recuerdo algunos de los aspectos para concluir: sería dramático que se determinara que son inconstitucionales esas reformas precisamente para los indígenas porque impediría que los supeditaran reformas que en ninguno de los planteamientos estiman incorrectas, porque como ustedes advertirán todos los planteamientos tienen que ver con problemas procesales y con deficiencias que tuvieron las reformas, pero en cuanto a impugnar algunas de las reformas no sería ninguna de las controversias, y el efecto de la controversia constitucional pues será verdaderamente paradójico de concluir que son inconstitucionales, porque se privaría a los actores de las controversias y aquéllos que les está beneficiando.

Por ello, pienso que también estudiando el fondo del asunto se tiene que concluir que estas reformas constitucionales constituyen un punto de partida fundamental para que las legislaturas de los estados traten de aterrizar y logren no solamente lo que manifestó la ministra ponente de que era solidaria con los indígenas, sino que dentro del marco jurídico nacional los indígenas sean promovidos, se les saque de su marginación gracias a las acciones sustentadas

en la legislación emanada de ella, realizando todo lo necesario para que eso se consiga.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- Continúa la discusión don Vicente Aguinaco.

Ministro Vicente Aguinaco Alemán.- Brevemente nada más, para insistir en el proyecto de la señora ministra Sánchez Cordero.

Las circunstancias de que el Constituyente de Querétaro haya utilizado el método o sistema o procedimiento de valerse de autoridades que ella misma constituyó para dotarlas de facultades de reformar la propia Constitución no priva entidad autónoma como cuerpo complejo la utilización de esas autoridades constituidas, como son el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

Con un ejemplo, más o menos, aproximado de un poliedro, es que se componen de prismas y cubos pero que ofrecen, por el ingenio, digamos 32 legislaturas y un Congreso, 33 caras. Un poliedro de 33 caras que se compone de cubos, de prismas, etcétera. Si se conjuntan hábilmente esos cubos y esos prismas dan un poliedro y ese poliedro tiene naturaleza y entidad distinta en sus componentes.

Así sucede con el órgano reformador, aunque no se le dio ese nombre, habría que identificarlo porque no pierde su función de órgano reformador aunque no se le haya puesto el nombre pero por la realización de sus funciones es órgano reformador y aunque no se haya dicho que es un órgano independiente de la

Constitución de sus mismas funciones y de su misma naturaleza se desprende que tiene entidad propia y no es sucesor del Constituyente de Querétaro: “Te traspaso, te traslado estas funciones de reformar para ahorrarme el problema de convocar a elecciones de un nuevo Congreso constituyente que reformara el otro”.

Como eso era muy difícil de realizar, entonces optó por el sistema pragmático y utilizar los órganos constituidos y atribuirles una función específica de reformadores en la Carta fundamental. Así que el hecho de que utilice autoridades constituidas no quita que su composición como ese poliedro tenga entidad propia. Se desarma el poliedro y cada uno de sus cubos, de sus prismas, siguen teniendo vida independiente. Son como las legislaturas y el Congreso de la Unión.

Yo estoy con el proyecto de doña Olga, corresponde a esta última.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- Don Juventino Castro y Castro...

Ministro Juventino Castro y Castro.- Gracias, señor presidente. Varios motivos me obligan a tomar la palabra. Voy a fundamentar mi voto que concuerda con la propuesta de la señora ministra para evitar que haya una idea de que tengo contradicción en mis posiciones, cuando se dio un conocido amparo directo que fue atraído a la Corte y yo voté en sentido de que el artículo 135 tiene requisitos para modificar o adicionar a la Constitución y si éstos no se cumplen es evidente que pueden causar una lesión a una persona y que ésta la pueda reclamar. Es decir, queda procedente la acción de amparo y

ahora estoy votando en sentido de que no es procedente la controversia, entonces para mí lo principal e importante es hacer congruente mi voto. Sí creo que el camino es precisamente el amparo, pero por las razones que están en el propio proyecto y que han sido retomados por don Vicente hace un momento, estoy de acuerdo que resulta en esta cuestión.

Esa es la principal razón de mi intervención.

La segunda es que no quiero que queden en el aire algunas afirmaciones que se han hecho aquí. Se ha puesto en duda la denominación y el contexto del poder reformador de la Constitución, poder constituyente permanente, ahora renovador o reformador de la Constitución ... (inaudible...), pero no es un poder, un órgano.

El artículo 41 de la Constitución dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. En el caso de la competencia de éstos y por el de los estados por lo que toca a sus regímenes interiores. Ahí está la disposición general.

Más adelante se dice que existen el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial. Los nombra muy concretamente, pero explícitamente están en la Constitución muchos más poderes, ese es mi concepto y sé que es una posición que no agrada a muchas personas.

Desde luego, existe el poder que se deriva de este artículo 41, existe el poder electoral y es el poder que tiene el pueblo, que es el fundamental que hace todos los demás: constituciones, leyes y lo demás.

Yo considero que es el poder principal aunque mucho se discutió en el antiguo 105 si es un poder o no y sé que es una cuestión controvertida, pero hay un poder que corresponde a la Federación.

Hay un poder que le confiere a los estados y otro a los municipios, inclusive se habla de que es el fundamento de todo el poder: el poder municipal. Sea cierta o no sea cierta esta afirmación.

Luego ahí con el electoral, hay poder municipal y hay poder que reforma, tan es poder, eso que ahora sólo se quiere llamar órgano, que puede reformar la Constitución y nuestra Constitución es la base de todo nuestro sistema jurídico.

Por supuesto que es un poder si no se le quiere llamar, no tiene importancia. La vigencia del 135 es clarísima, por lo tanto yo quiero superar esa posición de que viciar la ley no se sabe qué es.

Que es un sistema o procedimiento, hay que recordar la famosa Interpol, la Policía Internacional. Es un sistema. Cada país, con su propia policía, es la que define cómo forma parte de la Interpol. Interpol es un sistema, no es un órgano, y aunque salgan en algunas películas americanas, salga quien salga y saque su credencial y diga "soy de Interpol", yo quisiera ver esas credenciales porque eso no existe. Es un cuerpo que no existe, pero es un sistema que existe. ¿A eso se quiere referir realmente este poder fundamental que está en el 135, que es tan poderoso que puede transformar a la Constitución? Pues por supuesto que no.

Yo inclusive he llegado a opinar que el primer poder es el poder electoral y esa es su proposición para que existieran materialmente, como existe en Nicaragua, cuatro poderes, incluyendo el poder electoral, y para que hubiera asambleas y órganos.

Ese sería un sistemas con mayor propiedad, pero en fin, no es el caso. Entonces que nos refiramos al poder éste o al poder otro no tiene la menor importancia. Es un poder y existe y por supuesto esto está en las discusiones.

Ahora, pues si se piden requisitos para reformar a la Constitución y éstos no se cumplen, pues éste era el problema que nosotros deberíamos de resolver evidentemente. Yo insisto, me inscribo a la posición del proyecto de la señora ministra y ya salvé, o creo haber salvado, mi posición en definitiva en comparación con el amparo.

Lo que sí es que todos estaremos de acuerdo es que, siendo tan fundamental la Constitución, pues es evidente que a las posibilidades de oponerse a una reforma constitucional forman parte del sistema cerrado, rígido, de constituciones.

Hay que poner dificultades en efecto porque es la ley fundamental. Es la ley de la que partimos todos. No podemos andar jugando precisamente con lo que es sistema fundamental mexicano. Es como si de repente algunos cristianos dijeran: "Lo que dijo Cristo en la esencia es una cosa, pero lo que dijeron los evangelistas lo inventaron". Pues pondrían en un predicamento todo el sistema cristiano sobre la base de decir: "Los evangelistas traicionaron a Cristo".

Esto es muy fundamental y es la esencia de este asunto. Que en realidad todo mundo estamos de acuerdo. Las cuestiones de honduras que hemos estado diciendo, no, esas no las tocamos, no nos corresponde como el poder.

Nosotros tenemos que cumplir con la Constitución y hacer cumplir los fundamentos. Y ahora nos han puesto en un predicamento, se mueve el tapete de la base fundamental.

No podemos vivir a la sombra de que “no me gustó esta reforma y quiero anularla”, y en efecto aquí se han puesto de manifiesto tantas cuestiones de que inclusive en algunos municipios se tendría una Constitución y en otros otra distinta y ya no podemos hablar en los dos bandos del artículo primero, segundo, etcétera. Tendría que decir: “tú, ¿a qué partido perteneces? Al del primero, segundo, cuarto así; o al primero, segundo o cuarto así”. ¡No!

Teníamos que resolverlo jurídicamente con esencia constitucional y, por supuesto, haciendo caso omiso a las facultades de un poder renovador de la Constitución que es el que tiene que decir realmente cuáles van a hacer las bases fundamentales de esta reforma.

Por ello, muy respetuosamente, estoy a favor del proyecto de la señora ministra y en contra del que nos presenta el señor ministro Mariano Azuela.

Ministro Juan Díaz Romero.- Yo me congratulo de tener la suerte de haber oído durante varios días la interesantísima discusión que suscitaron estas

controversias constitucionales. Se nos presentan en estos momentos a nuestra consideración dos proyectos.

Uno, estableciendo o pretendiendo que se declare la improcedencia del juicio, y en otro, yendo más allá, declara procedente, revisa las cuestiones de sobreseimiento, las supera y entra al fondo. Y aunque declara infundada la controversia, no cabe duda que las consecuencias correspondientes son muy fértiles. Lo acaba de demostrar con la lectura de muchas propuestas de tesis el señor ministro Azuela Güitrón. Esa fertilidad es la que en mi concepto le hace doler verdaderamente no participar de su criterio.

Por lo contrario, yo me adscribo a la idea de que estas controversias son improcedentes.

Lo primero es lo primero. Para llegar al fondo es necesario examinar y superar los sobreseimientos. Para llegar al sobreseimiento es necesario superar la improcedencia y la competencia de la Suprema Corte.

Por eso, creo que es conveniente hacer reiteración de las partes básicas del proyecto que nos presenta la señora ministra, porque esto es, yo diría, desgraciadamente, lo que nos impide llegar a estos campos tan fértiles del estudio del fondo del asunto.

Antes, y tengo una pequeña lectura, porque, tratándose de asuntos tan importantes, a mí me pareció que debería yo desarrollar al menos coherentemente algunas ideas. Pero antes de ello quisiera referirme nuevamente a lo que ya se refirieron los señores ministros don Vicente

Aguinaco Alemán y don Juventino Castro y Castro, en el sentido de que para mí sí existe el Órgano Reformador de la Constitución.

Claro, se dice desde otro punto de vista, analicemos la Constitución y veremos cómo ni el artículo 135 ni en ninguna otra disposición constitucional establece o señala siquiera ese nombre de El Poder o el Órgano Reformador de la Constitución, como se ha puesto de moda llamarlo ahora. No, efectivamente, no lo dice, pero es porque curiosamente se dice desde el otro punto de vista que no debemos interpretar la Constitución de manera gramatical o letrista, de una forma rígida y, pese a ello, entrando al estudio del artículo 135, se dice “no hay poder reformador”, o sea, se está interpretando gramaticalmente ese artículo 135 y el resto de toda la Constitución. No, yo creo que sí la hay, sí hay ese Órgano, ya se han puesto algunos ejemplos. Permítanme poner otro ejemplo.

En la Suprema Corte de Justicia se funciona en Salas y en Pleno. Cuando funciona en Salas tiene una determinada función y competencias y cuando se reúne en Pleno tiene otra distinta. Cuando estamos reunidos aquí en este momento en Pleno, no decimos “están reunidas las dos Salas”, no; está reunido otro poder, que es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, otro órgano con características, con competencias, con funciones diferentes de las que corresponden a las dos Salas.

Lo mismo sucede en relación con el artículo 135. No se habla de Poder Reformador o de Órgano Reformador o de Constituyente Permanente, pero no cabe duda que ahí está.

El proyecto que concluye con la improcedencia, ya se hizo el examen sistemático del artículo 105, fracción primera de la Constitución, en concordancia con sus precedentes históricos, desde 1824, la primera Constitución que se dio el México independiente hasta la actualidad, y asimismo, se puso en relación con los trabajos deliberativos del Órgano Reformador de diciembre de 1994, que modificó y amplió lo establecido por el artículo 105, lo que permite entender que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce, en vía judicial, el control constitucional de las constituciones locales, de leyes federales, de leyes locales, de tratados internacionales, de reglamentos, de circulares y aun de actos en sentido estricto, pero no aparece que tenga la facultad de ejercer dicho control sobre normas constitucionales, ni sobre su proceso constitucional de creación.

De esto, no aparece ninguna mención en los precedentes. Debía haber cuando menos algún rastro siendo de tanta importancia esta cuestión, pero no la hay, y si esto es así, a mí me parece convincente que debe concluirse que las normas constitucionales no son objeto de revisión mediante la controversia constitucional.

No abundaré en ello porque en el proyecto que propugna por la improcedencia se trata el tema con prudencia y decoro. Sólo aludiré a cuestiones de orden práctico que tienen por objeto abonar mi convicción.

El control constitucional que se encomienda en el Derecho mexicano a la Suprema Corte tiene como presupuesto fundamental una escala jerárquica de normas jurídicas.

Dentro de esa escala, las normas superiores determinan el sentido y alcance de las normas inferiores. La validez de éstas, pues, depende de su apego a las de más alto rango, formándose un conjunto integral coherente y lógico que constituye una de las facetas, importante como todas ellas, de lo que se conoce con el nombre de Estado de Derecho.

En la cúspide de esa estructura se halla la Constitución como la norma de normas. No hay más allá. Tan valiosa es la Constitución que de ella cabe afirmar: "Sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo". Cuando el Constituyente otorga al Poder Judicial de la Federación, y en especial a la Suprema Corte de Justicia, el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad a través del amparo, de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad, pone en sus manos la Constitución como un metro o medida para ir verificando si todos los actos y disposiciones sometidos a su revisión se ajustan a la adecuada dimensión que deriva de la norma suprema.

Continuando con este lenguaje figurado, puede entenderse la necesidad de que para comparar y decidir todos los actos sometidos a controversia, ese patrón de medición debe ser plenamente seguro, objetivo y sin posibilidad alguna de que el operador, en este caso la Suprema Corte, lo invalide o anule, ya que si esto último sucediera se perdería la seguridad que requiere el Estado de Derecho, porque quedarían en la incertidumbre jurídica todos los casos ya resueltos anteriormente con apego a normas constitucionales que en su momento se juzgaron válidas, pero que a la postre pueden resultar anuladas. Y no solamente eso, sino que también podría suceder, y esto es lo alarmante, que las disposiciones constitucionales que en este momento fueron consideradas valederas, mañana o pasado fueran declaradas no auténticas. Con tal proceder

se causaría una confusión mayúscula tanto en el orden político como en el jurídico y en el social, sólo comparable a la desorganización que podría darse, toda proporción guardada, si el metro, como medida de longitud, fuera susceptible de acortarse o alargarse válidamente por cualquier evento. Se perdería la confianza y la certidumbre, porque la medida básica habría perdido su naturaleza esencial, que es la seguridad.

Debo señalar que aun el proyecto que entra a resolver el fondo para declarar infundada la controversia rechaza la posibilidad de que, a través de la controversia constitucional, pueda válidamente decidirse si una norma constitucional es válida o no. Creo que todos coincidimos en este punto, acerca de que la Suprema Corte carece de competencia para decidir, a través de este juicio, si una disposición constitucional es constitucional. Así lo reconoce dicho proyecto al considerar en esencia que el contenido de las normas constitucionales no es susceptible de impugnación en controversia constitucional, pues basta con que la disposición impugnada sea parte de la Constitución para considerar que un órgano constituido, como lo es la Suprema Corte, carezca de atribuciones para juzgar sobre su validez.

Si hasta allí llegaran las consideraciones, yo estaría plenamente de acuerdo. Pero no es así porque van más allá. Dice, en suma, que si bien no es posible juzgar las normas constitucionales reformadas, sí cabe la verificación del proceso constitucional de la reforma para asegurarse de que se acataron todos los requisitos que establece el artículo 135 del Código Supremo. Para ello, sin embargo, se tienen que forzar varios conceptos a fin de que encuentren acomodo dentro del sistema que es propio de las controversias constitucionales. Así como dentro de la fracción primera del artículo 105

constitucional no figura como parte el órgano reformador, se le identifica con la Federación o con los Poderes u órganos aislados que lo integran, y como en ninguna parte de la Constitución se le otorgan facultades a la Suprema Corte para supervisar el proceso de reformas constitucionales, se le equipara a un proceso legislativo. Así se entra al fondo, y aunque se llega a declarar infundada la controversia, el riesgo ya se corrió, porque al supervisar el proceso de reformas constitucionales se abre la posibilidad de que se invalide, no solamente el procedimiento constitucional, sino también las normas constitucionales. Esto es, aquellas que anteriormente se habían declarado intocables.

De esto ya se ocupa el proyecto, que propugna la improcedencia, que en esencia concluye que la Constitución no es una ley, que el proceso de reformas constitucionales no es un procedimiento legislativo, que el órgano reformador no se identifica con sus integrantes, y así, que la Suprema Corte no tiene facultades para revisar el procedimiento reformador ni las normas constitucionales, puesto que el artículo 135 constitucional instituye su propio control, que no es judicial sino político.

Es cierto que esto último causa inquietud al proyecto que entra al fondo; inquietud y preocupación que, de alguna manera, hay que entender, remarcando que es necesario que este Alto Tribunal revise el procedimiento reformatorio porque, copio textualmente, una consideración contraria llevaría a dejar en manos del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente la determinación relativa a la aprobación de las reformas.

Esta razón, y lo digo con todo respeto, no me resulta convincente. Las reformas están a cargo del órgano reformador, integrado por las legislaturas de todos los estados de la República, por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente. El procedimiento reformativo está a cargo de todos los representantes populares de la República, está en muy buenas manos, y seguramente por ello la Constitución encomendó esta tarea a dicho Poder, y esto, que el mismo Constituyente lo haya puesto en sus manos, es para mí lo principal.

Si la Suprema Corte no puede fundar su competencia en normas jurídicas claras y sólidas, a la altura de la gran importancia del asunto planteado, menos puede basar su intervención, por lo que ve al fondo del problema, en un recelo de que el órgano revisor no haya acatado la normatividad constitucional. Se tacharía a la Corte de activismo judicial o de la arrogancia de creer que es el único órgano que tiene el monopolio de la eticidad. Todo tiene un límite. La Suprema Corte de Justicia es el órgano terminal de la justicia en México. Así también la Constitución es el órgano terminal de esa pirámide constructiva que caracteriza el Estado de Derecho. Arriba de la Constitución, ni un milímetro. Abajo, todo lo que se quiera. Gracias.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- Señores ministros, agotada la discusión de los asuntos, señor secretario, tome la votación nominal respecto de la controversia constitucional 82/2001, de la señora ministra, que fue la primera que se puso en consideración de este Pleno.

Secretario.- Sí, señor ministro. Señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en contra del proyecto por la procedencia y porque se declare

infundada; señor ministro Mariano Azuela Güitrón, en contra del proyecto, la controversia constitucional es procedente.

Ministro Juventino Castro y Castro.- Con el proyecto.

Ministro Juan Díaz Romero.- Con el proyecto

Ministro Aguinaco Alemán.- A favor del proyecto.

Ministro Gudiño Pelayo.- Con el proyecto.

Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.- Con el proyecto.

Ministro Humberto Román Palacios.- Voto a favor del proyecto.

Ministra Olga Sánchez.- A favor del proyecto.

Ministro Juan Silva Meza.- En contra del proyecto, por la procedencia.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- A favor del proyecto en su integridad.

Secretario.- Señor ministro presidente, hay mayoría de ocho votos a favor del proyecto.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- En consecuencia, el asunto se resuelve en los términos propuestos. Ahora, señor secretario, tome la votación respecto de la controversia constitucional número 48/2001.

Secretario.- Señor ministro Aguirre Anguiano, con el proyecto en cuanto declara procedente pero infundada la controversia; señor ministro Azuela Güitrón, con el proyecto en su integridad con las modificaciones que se anunció que le harían; señor ministro Castro y Castro, en contra del proyecto por la improcedencia; señor ministro Díaz Romero en el mismo sentido; señor ministro Aguinaco Alemán en contra del proyecto; señor ministro Gudiño Pelayo en contra del proyecto y por la improcedencia; señor ministro Ortiz Mayagoitia en contra del proyecto y por la improcedencia; señor ministro Román Palacios en contra del proyecto y por la improcedencia; señora ministra Sánchez Cordero, sí en contra del proyecto y por la improcedencia; señor ministro Silva Meza, a favor del proyecto; señor ministro presidente Góngora Pimentel, en contra del proyecto y por la improcedencia.

Señor ministro presidente, hay mayoría de ocho votos en contra del proyecto y por que se declare la improcedencia de la controversia.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- En consecuencia se declara, dada la mayoría de ocho votos, que es improcedente la controversia constitucional número 48/2001. Señor ministro Mariano Azuela.

Ministro Mariano Azuela Güitrón.- Dado el resultado de la votación, manifiesto que con todo gusto haré el engrose de este segundo asunto que se ha sometido a votación, en los términos que ha determinado la mayoría, pero

tanto en este como en el primer asunto me reservo mi derecho para formular voto particular.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- Señor ministro Aguirre Anguiano.

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- En el mismo sentido desearía que ordenara al señor secretario tomara nota de que haré voto particular respecto a los proyectos con que se ha dado cuenta.

Ministro Juan Silva Meza.- En el mismo sentido, señor presidente.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- Se toma nota, señores ministros, se somete a la consideración de los señores ministros las tesis jurisprudenciales, puesto que hubo ocho votos, cuyos rubros anunciará el señor secretario.

Secretario.- Controversias Constitucionales

34/2001 al 37/2001, 38/2001, 59/2001, 52/2001 al 81/2001, 83/2001 al 284/2001, 286/2001 al 324/2001, 330/2001, 336/2001 al 339/2001, 340/2001, 344/2001, 351/ 2001 al 353/ 2001, 357/2001, 358/2001, 360/2001, 361/2001, 365/2001.

Todos en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de las legislaturas de los estados, demandando la invalidez del proceso legislativo que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 2001, en ello que se adicionaron dos párrafos, el segundo y el

tercero del artículo primero, reformó el artículo segundo, derogó el párrafo primero del artículo cuarto y adicionó un párrafo, el sexto, al artículo 18 y un párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las ponencias son de los señores ministros Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Vicente Aguinaco Alemán, Juan Díaz Romero, Humberto Román Palacios, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo; en cada una de ellas se propone:

Unico: Es improcedente la presente controversia constitucional.

Ministro Presidente Genaro David Góngora Pimentel.- A la consideración de los señores ministros los proyectos de cuenta. Señor secretario, tome votación nominal.

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- En contra de los proyectos por la procedencia y por que se declaren infundadas las controversias.

Ministro Mariano Azuela Güitrón.- En el mismo sentido.

Ministro Juventino Castro y Castro.- En todos los proyectos en el sentido de la improcedencia.

Ministro Juan Díaz Romero.- En el mismo sentido.

Ministro Vicente Aguinaco Alemán.- A favor de los proyectos.

Ministro Jesús Gudiño Pelayo.- A favor de los proyectos.

Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.- En favor de los proyectos.

Ministro Humberto Román Palacios.- A favor de los proyectos.

Ministra Olga Sánchez Cordero.- Con los proyectos.

Ministro Juan Silva Meza.- En contra de los proyectos.

Ministro presidente Genaro Góngora Pimentel.- A favor de los proyectos.

Secretario.- Señor ministro presidente, hay mayoría de 8 votos a favor de los proyectos.

Ministro Genaro Góngora.- Reiteraron, según me parece, los señores ministros de la minoría que presentarán sus votos particulares.

Ministro Mariano Azuela.- Por lo que a mí toca, yo únicamente en estos asuntos me remitiré al voto particular de los dos primeros asuntos, no lo reiteraré en todos. Pienso que ya se ha gastado demasiado papel para que se siga gastando.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- En consecuencia, se declara que los asuntos se resuelven en los términos propuestos y habiéndose

terminado los asuntos de la lista en los términos propuestos, se levanta la sesión.