

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA INDÍGENA

Juventino V. Castro y Castro

En esta cuestión –importantísima para la estructura nacional de México-, lo primero que debe clarificarse, lo que debe entenderse a cabalidad, es que nunca se cuestionó la constitucionalidad de una supuesta e inexistente “*Ley Indígena*”. En realidad se cuestionó por más de trescientos Ayuntamientos de la República “el procedimiento viciado para reformar varios artículos incorporados a nuestra Constitución Política”, todo en relación a la autorización que nuestro artículo 135 permite “para reformar o adicionar” a la propia Constitución.

La constante referencia hecha por los activistas y varios medios de comunicación de que nos encontrábamos frente a una “*Ley Indígena*” que supuestamente contradecía a la Constitución,

me parece que no fue tanto un acto de ignorancia sino de ingeniosa malicia.

En primer lugar hacía aparentemente “obvia” la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una controversia constitucional –que autoriza el artículo 105 constitucional- en que se examinaría, como con tanta frecuencia ha ocurrido desde 1995 en que se crearon este tipo de juicios constitucionales, si una inexistente Ley Indígena había sido constitucionalmente dictada al respecto.

Plantear así el fondo de la controversia puso, desde un principio, en un grave predicamento al Tribunal Constitucional, pues enfrentaría fatalmente esta absurda opción: a) Si advertía el Supremo Tribunal que lo que realmente se le planteaba era obtener la declaración de que una reforma hecha a nuestra Ley Suprema había sido indebidamente incorporada a la Constitución, no resultaría expresa (como tantos medios periodísticos en realidad lo

adoptaron) que la Suprema Corte había eliminado una reforma del Poder Renovador de la Constitución y que ello constituía una conclusión grave, sino simplemente que “la Suprema Corte *avaló* la Ley Indígena”, lo cual finalmente permitió concluir simplistamente que la propia Corte no “había querido entrar a examinar la inconstitucionalidad palpable de una ley expedida por el Congreso de la Unión”, por razones que más valía dejar en la duda y bajo la malicia, y que significaría la falta de valor de un Poder para enfrentarse a los caprichos de otro.

b) Si por el contrario la Suprema Corte, obviamente la especialista en apreciar la procedencia o improcedencia de las acciones constitucionales, constataba que no se trataba de examinar la constitucionalidad de una ley sino propiamente anular unos artículos de la Constitución misma, sería fácil la conclusión ya buscada inexplicablemente de poner en predicamento a uno de los tres poderes constituidos en nuestro país.

Digo que la búsqueda resulta “inexplicable” porque aparentemente se pretendió que se declarara la “*inconstitucionalidad de la Constitución*”, para ponerlo en términos evidentemente muy groseros. ¿Qué ganaría con ello nuestro país? ¿Qué nuestras instituciones públicas?

Pero no importa en estos momentos poner de manifiesto esas intenciones y esas equivocadas metas, sino clarificar y poner indudablemente de manifiesto ¿qué se planteó a la Suprema Corte y qué resolvió ésta a principios de este septiembre del 2002? Frente a ese planteamiento se sentenció, independientemente de la posibilidad de que existiere o no una maniobra política de la cual la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación es víctima, y además totalmente ajena.

Para alcanzar comprensión cabal del planteamiento previamente había que considerar que en nuestro mundo contemporáneo la casi totalidad de las constituciones políticas de los distintos países son del tipo que se denomina “*rígidas*”, es decir que no se pueden reformar o adicionar siguiéndose el procedimiento ordinario, es decir bajo la disposición mayoritaria del Poder Legislativo (de ambas Cámaras si su sistema es “bicamaral”; o de su Asamblea, si ella es la única que constituye el Legislativo). Tratándose de leyes ordinarias ese procedimiento sencillo permite dictar nuevas disposiciones legales, o modificar las existentes. Se ha considerado –sobre todo en los países de sistema federal-, que es muy grave que la Ley Fundamental, la que da sostén a todo el orden jurídico de una Nación, pueda ser modificada con tanta simplicidad. Por ello las constituciones “*rígidas*” establecen una serie de requisitos (podríamos decir: “obstáculos”) para reformar o adicionar a una Constitución Política.

En nuestro país ese procedimiento especial está dispuesto en el artículo 135 de este tenor:

“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, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. 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”.

Como puede advertirse el artículo 135 es una disposición básica que no “rigidiza” al texto aprobado por el **Constituyente Original**, hasta el extremo de considerar “intocables” las disposiciones que aprobó en 1917, o exagerando, el argumento: las que se ordenó en 1824, año de nuestra primera Constitución dentro de un México independiente.

En segundo lugar, condiciona la reforma o adición al cumplimiento de requisitos concretos que expresa en el artículo 135. En tercer lugar, precisa un procedimiento especial que significaría un desdoblamiento de la voluntad modificadora.

Examino estos procedimientos. El procedimiento de modificaciones a la Constitución se lleva a cabo bajo la intervención mixta del Poder Legislativo Federal y los de los Estados Federados. El Congreso de la Unión (o sea otro procedimiento de carácter mixto) debe tomar su determinación reformadora bajo el voto de dos terceras partes de los individuos (diputados y senadores, separadamente) presentes en la sesión correspondiente. Aprobadas que sean las modificaciones para la reforma a todas y cada una de las legislaturas de los Estados, si la mayoría de ellas la aprueba, ello no da motivo a afirmar que la Constitución ha sido modificada. Todavía se requiere que el Congreso de la Unión (o la Comisión Permanente en su caso) haga el cómputo de votos de las legislaturas

y produzca una declaración de haber sido aprobada la reforma. O sea: una reforma o adición constitucional debidamente aprobada, necesita de un “*acto de incorporación formal*” de ella, mediante declaración del Congreso de la Unión en forma solemne. Después de este procedimiento, cumplimentado estrictamente en sus modalidades, la Constitución “*ha quedado reformada y/o adicionada*”. ¡Todos debemos acatar sus mandatos!

Para mí estamos en presencia del **Poder Reformador de la Constitución**. Para muchos es el **Órgano Reformador**, sin constituir un verdadero *Poder*. Para otros más es una entelequia irreconocible, porque nuestra Constitución Política no la identifica como *Poder Constituyente Permanente* como lo prefería don Felipe Tena Ramírez, o bajo otra denominación cualquiera.

Yo he aceptado que cuando el artículo 40 de la Constitución afirma que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes

de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...” lo que lleva a cabo es el establecimiento formal de los *Poderes constituídos*, o sea el *Supremo Poder de la Federación*, que el artículo 4º divide, **para su ejercicio**, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y el *Poder Público de los Estados* queda igualmente dividido en las mismas ramas de poderes, en los términos del artículo 116 constitucional. Estos obviamente constituyen los *poderes constituídos*.

Pero existen –en mi concepto- otros poderes públicos que devienen del 39 constitucional cuando dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”. Y para mayor clarificación añade en el párrafo subsecuente: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

De donde resulta claro que si la Constitución establece en su artículo 135 que la Constitución puede ser reformada o adicionada,

y tal facultad no se le reconoce a cualquiera de los otros Poderes -federal y locales- Legislativo, Ejecutivo o Judicial, al fijar con toda claridad el procedimiento obligatorio para llevar a cabo esa importantísima función política, está reconociendo (aunque no lo mencione bajo una denominación específica) otro **Poder Público** que no tiene tanta importancia cómo lo llamemos, sino qué función desarrolla.

En realidad ésto no es una novedad. De acuerdo con el artículo 39, que reconoce que todo poder público dimana del pueblo, nombra en éste a un **Poder Electoral** que tampoco se ejerce por poderes constituidos, sino por expresión de la voluntad de los ciudadanos, según se consulta en la fracción I, del artículo 35 que reconoce el voto, y la fracción III del 36, que establece ese derecho como obligación.

Tampoco hay mención expresa en la Constitución del **Poder Municipal**, pero que claramente dibuja el artículo 115 constitucional cuando menciona al *Municipio Libre*, obviamente libre de los poderes constituidos expresamente.

No debe extrañar por tanto que se reconozca un **Poder Renovador de la Constitución**, al que por supuesto se le puede dar el nombre que mejor nos parezca. A mí me satisface el anteriormente mencionado.

No resulta difícil concluir, después de todo lo examinado, que el Poder Legislativo no administra a la Nación, ni dirime las controversias entre particulares, ni entre éstos y las autoridades. También es claro que el Ejecutivo no legisla (aunque se empeñen que la facultad reglamentaria es una función legislativa); y que el Judicial no legisla (no es legislativa la facultad de fijar la jurisprudencia), ni administra o ejecuta las leyes del país.

Pero lo que es incuestionable es que ni el Legislativo federal ordinario; ni el Ejecutivo federal; ni el Judicial federal; ni los poderes constituidos de los Estados, tienen atribuciones para reformar o adicionar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ni ningún poder puede revisar al **Poder Reformador**. No al menos mientras no disponga lo contrario la propia Constitución Política que es la **Ley Suprema**. O como lo explica la tesis 39/2002: "...el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal, no es susceptible de control jurisdiccional, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política." O bien como lo aclara la 40/2002: "En el artículo 105 de la Constitución no se contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al órgano reformador de la Constitución, previsto en el artículo 135 del ordenamiento, además de que es a quien

corresponde en forma exclusiva acordar las reformas y adiciones a la Carta Magna.”

El 26 de enero de 1995 el Senado de la República me hizo el alto e inmerecido honor de nombrarme Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al tomar posesión de dicho cargo, en los términos del artículo 97 constitucional, protesté ante el Senado desempeñar leal y patrióticamente el cargo, y guardar y hacer guardar la propia Constitución –obviamente en los términos que lo hubiere decretado el Poder Reformador de la Constitución-, y las leyes que de esa Constitución emanen, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión.

En el mes de agosto del 2001 el Poder Reformador de la Constitución reformó –entre otros- al artículo 2º que es el que se

refiere ahora a los derechos reconocidos y garantizados a los pueblos y las comunidades indígenas, ordenando en su fracción VII, del Apartado A, que “las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política en conformidad con sus tradiciones y normas internas” que por compromiso con mi protesta del cargo, y por convicción personal estoy dispuesto a defender en sus propios y claros términos constitucionales; y que debería ya de haber sido cumplimentado por la Constitución y leyes ordinarias de todos nuestros Estados federados.

Eso, defender y someterme a la Constitución es lo que he hecho desde 1995.

Pero si no lo hubiere hecho así, que la Nación –mi Señora- me lo demande.