

VII. VOTO DE MINORÍA SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA PLANTEADA

Respecto al criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 82/2001 los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza opinaron en contra y manifestaron su postura en un voto de minoría que contiene los razonamientos en los que sustentaron su criterio divergente.

En este voto de minoría se estableció que un análisis riguroso de las demandas respectivas debió conducir a un supuesto diverso para fundar la improcedencia o procedencia de la controversia constitucional, a saber: si pueden formar parte de la Constitución Federal las adiciones y reformas que deriven de un procedimiento inconstitucional.

Parten del análisis de los artículos 103, 104, fracción IV, 105 y 135 de la Constitución para establecer las siguientes afirmaciones:

Primero señalan que en el artículo 135 de la Constitución se establece la posibilidad de ser adicionada o reformada, ya que aun cuando el espíritu de toda Constitución es el de ser una obra permanente, en virtud de los cambios sociales y políticos, el pueblo, titular de la soberanía, tiene el derecho de revisar y modificar su Constitución adaptándola a las circunstancias.

Precisamente por el procedimiento establecido para su reforma, las Constituciones se clasifican en flexibles, cuando se pueden modificar con el mismo procedimiento que la legislación ordinaria, y en rígidas cuando se sujetan a un procedimiento especial. En nuestro país, al establecerse en el artículo 135 un procedimiento especial en el que intervienen los dos niveles legislativos, federal y estatal, se considera como una Constitución rígida.

A este respecto, el Constituyente Originario, en los debates para estructurar la Constitución de 1857, al definir el procedimiento para reformar la Carta Magna, estableció que para seguir el principio federal, su reforma debía someterse al examen y voto de las legislaturas, tanto federal como locales, en virtud de que estas últimas son las representantes de los Estados. En el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916, el artículo 135 fue tomado casi textualmente del 127 de la anterior Carta Magna, aprobándose sin discusión.

Otro de los puntos esenciales que aborda el voto de minoría se refiere al órgano encargado de realizar las reformas a la Constitución. Al respecto señalan los Ministros aludidos que no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes genere un "órgano complejo".

Esencialmente difieren del criterio mayoritario al considerar que las reformas y adiciones a la Constitución se realizan por la conjunción de funciones de los órganos legislativos federal y estatales, bajo las reglas de procedimiento específicas señaladas en el artículo 135 de la Carta Magna, pero que nunca pierden su individualidad jurídica para conformar un tercer órgano con unidad y voluntad, por lo que un "órgano virtual" sería una ficción, ya que no lo establece la Constitución en forma expresa.

En este sentido interpretativo, en virtud de que el artículo 135 establece cuáles son los órganos con la facultad para hacer modificaciones a la Carta Magna, y esto no cambia su naturaleza de poderes constituidos, es procedente la controversia constitucional cuando se considere violado el procedimiento de reformas a ella, de conformidad con el artículo 105, fracción I, que establece los supuestos de procedencia de este medio de control constitucional.

Señalan que es procedente la controversia constitucional ejercitada en contra de las Cámaras que integran el Poder Legislativo Federal y los Poderes Legislativos Locales, cuando se impugna el procedimiento de reformas a la Constitución, en virtud de que son los órganos que intervienen en él. Del análisis del artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, interpretado en sentido amplio, se advierte que la controversia tiene como objeto la tutela jurídica del orden constitucional atendiendo a la salvaguarda del ámbito de atribuciones, es decir, la competencia que la Carta Magna otorga a los entes, poderes y órganos originarios del Estado, subordinando la totalidad de los actos del poder público a su mandato.

En este sentido, dentro del concepto de Federación está comprendido el Congreso de la Unión y en el de Estado sus legislaturas respectivas; son estos órganos los que tienen la función reformadora de la Norma Suprema y que integran el Sistema Federal Mexicano. De esta manera quedan comprendidos en las hipótesis de procedencia de la controversia constitucional, contempladas en los incisos a), b), d), i) y j) de la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna.

Por ello el proceso de reforma y adiciones a la Carta Magna es susceptible de control jurisdiccional mediante las controversias constitucionales, en el marco de las prescripciones del artículo 135 de la Constitución que obligan a los órganos legislativos participantes en el proceso, al cumplimiento de los requisitos establecidos, y cuya inobservancia da lugar a la posibilidad de impugnación en caso de transgredirlos.

La facultad de reformar o adicionar a la Constitución, aun cuando no se limita en cuanto a su contenido, no debe afectar su esencia, es decir, los principios jurídicos y políticos que representan los valores fundamentales de una comunidad y que constituyen la superestructura constitucional creada por el Constituyente. Asimismo, mediante la participación combinada del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Estatales, así como el cumplimiento del procedimiento riguroso, asegura que cualquier modificación o adición al texto constitucional sea resultado de la voluntad de los miembros del Sistema Federal en sus dos niveles.

En este sentido, se indica que en el artículo 135 de la Constitución se establecen los requisitos expresos que deben cumplirse para reformar o adicionar la Constitución: a) que

el Congreso de la Unión las acuerde por mayoría de dos terceras partes; b) la aprobación por mayoría de las Legislaturas de los Estados; c) que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente realice el cómputo de los votos de las Legislaturas Locales; y d) que el Congreso o la Comisión Permanente haga la declaración de haber sido aprobadas las reformas o adiciones. A los requisitos expresos que señala la norma, añaden los implícitos siguientes: a) que exista *quórum* legal en la Cámara de Origen; b) que exista *quórum* legal en la Cámara Revisora; c) que exista *quórum* legal en las Legislaturas Locales; d) que la votación de las resoluciones en las mencionadas legislaturas se realice por mayoría simple, al no prever el artículo 133 una votación por mayoría calificada; e) que el cómputo de los votos de las Legislaturas Locales se realice cuando exista el número de resoluciones suficiente para determinar el sentido mayoritario de la votación, considerando que todas las legislaturas tuvieron la posibilidad de estudiar, discutir y emitir su voto respecto a las reformas; f) que el cómputo y el decreto que declare aprobada una reforma constitucional sea por mayoría simple del Congreso o de la Comisión Permanente, y g) que exista *quórum* legal en ambas Cámaras o en la Comisión Permanente al realizarse el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y la declaración de aprobación de las reformas.

El procedimiento de reformas o adiciones a la Carta Magna sólo exige los requisitos mencionados, ya que para incluir otros tendría que seguirse primero este procedimiento a fin de incorporarlos a la Carta Magna, por lo que cualquier requisito diverso a los mencionados es ajeno al orden constitucional.

La falta de cumplimiento de cualquiera de las reglas del procedimiento establecido en el artículo 135 de la Constitu-

ción ocasiona, cuando sea sustancial, que la reforma no pueda ser considerada auténtica y que, en tal virtud, no forme parte de la norma constitucional.

Por tanto, si por algún medio jurisdiccional de defensa de la supremacía constitucional, la parte legitimada para promoverlo sostiene que una norma publicada como integrante de la Carta Magna no cumplió los requisitos constitucionales para tal fin, el órgano jurisdiccional debe realizar su examen para determinar si hubo o no violación al procedimiento.

En este sentido, manifiestan que las vías jurisdiccionales procedentes para el examen del cumplimiento o no del procedimiento de reformas, son el juicio de amparo y la controversia constitucional, de conformidad con las hipótesis establecidas en los artículos 103, 104, fracción IV y 105, en relación con el artículo 135, todos de la Constitución Federal.

Consideran procedente la vía de amparo en contra del procedimiento de reformas constitucionales al controvertirse por violación al principio de legalidad, en donde el interés jurídico deriva de la afectación que produce en la esfera de derechos del quejoso y, en tanto las reformas emanan de un órgano constituido, son autoridades responsables quienes intervinieron en el proceso. Este medio de defensa se limita a los casos de violación a derechos fundamentales individuales, protegiendo esencialmente el aspecto dogmático de la Ley Fundamental, y las controversias constitucionales constituyen una garantía de la parte orgánica de la Constitución y, por excepción, de su parte dogmática, procediendo su planteamiento únicamente por los órganos originarios establecidos en la Carta Magna.

Respecto a la procedencia de las controversias constitucionales para impugnar el procedimiento de reformas o adiciones constitucionales, derivado de la interpretación rígida de los artículos 105 y 135 de la Carta Magna, los Ministros advierten que ambos artículos señalan al Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, respecto del segundo de los numerales en cuestión, como los órganos constituidos con facultad, actuando conjuntamente para realizar las reformas a la Carta Fundamental, así como ser estos mismos órganos, respecto del artículo 105, los comprendidos en las hipótesis para la procedencia de esta vía. De acuerdo con una interpretación flexible del artículo 135, si se aceptara la existencia de un "Órgano Reformador" derivado de la actuación combinada del Congreso de Unión y de las Legislaturas de los Estados, necesariamente llevaría a concluir que este "Órgano Reformador" está contemplado como la Federación (Congreso de la Unión) y los Estados (legislaturas de los mismos), regulados en las hipótesis de procedencia de los incisos a) y b) fracción I del artículo 105 constitucional.

Señalan que el objeto de la tutela jurídica de las controversias constitucionales es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos originarios del Estado previsto en la Constitución, que generalmente afecta la esfera de competencias, pero tratándose del procedimiento de reformas a la Carta Magna, la afectación se da cuando se modifican y sustituyen normas elevadas a la jerarquía suprema que delimitan el campo de acción y relaciones de dichos órganos en sus obligaciones y atribuciones. La modificación a la Constitución repercute en la delimitación de atribuciones y obligaciones cuando se realiza en su parte orgánica, ya que en ésta se prevé el sistema de competencias al que deben ceñirse la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal; en la parte

dogmática se consignan las garantías individuales de los gobernados que limitan la actuación de las autoridades al estar obligadas a respetarlas.

De lo anterior deriva que el interés jurídico de los Municipios, al impugnar un procedimiento de reformas a la Carta Magna, no es la invasión de esferas competenciales, sino la violación al orden jurídico constitucional donde se ubica como uno de los niveles de gobierno dentro del orden local, siendo que la finalidad de las controversias constitucionales es salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional.

Por lo anterior, y en virtud de que el objeto de la tutela jurídica es diverso en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, no se debe restringir a uno solo de estos medios de defensa la procedibilidad de impugnación del proceso de reformas constitucionales.

Por otra parte, se menciona que el efecto de la declaración de invalidez de la norma, en caso de existir violación en el procedimiento, debe ser general en virtud de que no podría seguir vigente una norma derivada de un procedimiento inconstitucional, pues los actos que integran el procedimiento de reformas constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento. Así, no se puede impugnar cada acto en forma individual, al no poder quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, sino sólo mediante su análisis en conjunto. Esto lleva a concluir que si lo inconstitucional es el procedimiento, la norma derivada de él debe anularse, sin que ello implique que la norma sea inconstitucional por su contenido, lo cual no sería objeto de estudio. En este sentido no procede aplicar la regla relativa

a los efectos de las declaraciones de invalidez de normas generales establecida en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 105, pues ello sólo sucede cuando la invalidez deriva de vicios propios de las mismas, por tanto, los efectos deberán ser generales y no sólo para el promovente.

Respecto a la temporalidad para la presentación de la demanda, de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y III del artículo 105 de la Constitución, el plazo para interponer la controversia es de 30 días, contados a partir del día siguiente en que conforme a la ley del acto, surta efectos la notificación de éste. En tal virtud, al impugnarse el procedimiento de reformas a la Carta Magna, únicamente procede a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento; en consecuencia, los treinta días para impugnar comienzan a partir de la fecha en que la norma es publicada.

Advierten que los planteamientos que combaten el contenido de las reformas o adiciones son improcedentes, ya que jurídicamente todos los preceptos de la Constitución tienen el mismo rango, por tanto, no es admisible que unos se consideren violatorios de otros.

Al considerarse procedente la controversia constitucional, comenzaron a analizar el proceso seguido en la reforma impugnada, estimando que dicho proceso sí cumplió con todos los requisitos procesales establecidos en el artículo 135 constitucional, dado que éste no establece la consulta a las partes que puedan ser afectadas por la expedición de la norma constitucional, como una de las fases del procedimiento relativo. La obligación señalada en el convenio 169 sobre

pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo para los Estados parte, dentro de los cuales se encuentra México, en el sentido de "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", no alude a una fase del procedimiento de reformas constitucionales, sino a una obligación que atiende a la correcta motivación de la norma en el entendimiento de que las medidas legislativas emitidas en la materia se ajusten a la realidad social de los pueblos indígenas, cuya impugnación implicaría el análisis del contenido del acto reformador y no del proceso.

Además, consideran que no es posible señalar que mediante un convenio internacional se adicione requisitos establecidos en la Carta Magna para su reforma, ya que en este caso llevaría a admitir que se reformó la Constitución Federal sin cumplirse los requisitos establecidos por la propia Ley Fundamental, los cuales perderían su sentido y razón de ser al aceptarse que pueden ser variados por un órgano diverso y un procedimiento diferente al establecido, como en el caso del procedimiento para la firma y ratificación de un convenio o tratado internacional.

No obstante, en el proceso de reforma impugnado sí se consultó a los pueblos indígenas, ya que la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo Federal fue elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación, encargada de negociar el conflicto armado iniciado el primero de enero de 1994 en el Estado de Chiapas, tomando como base los acuerdos de San Andrés Larráinzar, suscritos por el gobierno federal

y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, así como la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena, convocada por el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, en la que se realizaron foros y encuentros con once mil indígenas de diversas entidades federativas. Asimismo, las Cámaras del Congreso de la Unión organizaron seminarios, foros, consultas, audiencias y entrevistas con académicos, investigadores, autoridades involucradas y representantes de etnias y comunidades indígenas del país.

Sin embargo, los procesos de discusión, votación y resolución por los miembros del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales no se encuentran condicionados a la aprobación o consentimiento previo de los sectores de la población susceptibles de ser afectados por la norma, pues ello implicaría el sometimiento de la voluntad soberana del pueblo que esos órganos representan a voluntades particulares, que constitucionalmente pueden y algunas veces deben tomarse en consideración, pero no admitirse obligatoriamente.

Respecto al cómputo de los votos de las Legislaturas Locales por el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso, se consideró por la minoría de los Ministros que puede ser realizado cuando se tengan los necesarios que determinen la decisión de la mayoría de las legislaturas, no estando sujeto dicho cómputo a la condición de que se cuente con los votos de todas ellas, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 constitucional, sin que implique la desintegración de la voluntad reformadora de la Constitución manifestada por los Poderes Legislativos Federal y Locales, ya que la voluntad reformadora quedó plasmada en el voto de la mayoría; tampoco implica la nulificación de los votos no computados, ya

que el cómputo y la declaración correspondiente sólo se efectúa para no retrasar la determinación mayoritaria que no variará por el voto de las legislaturas no computadas, lo que conlleva a una carencia de efectos jurídicos de estos votos.

Por lo que se refiere a la mayoría necesaria para la aprobación de las reformas, se señala que de acuerdo con el artículo 135 constitucional sólo se exige mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión; pero respecto de la aprobación de las reformas en cada una de las Legislaturas Locales no establece si se requiere mayoría calificada o simple, por lo que se entiende sometida a la regla de mayoría simple, pues en caso contrario el Constituyente lo habría establecido expresamente, como lo hizo con el Congreso de la Unión.

Por último, en el presente voto de minoría se hacen de manera ilustrativa, en cuanto al contenido y alcances de las normas incorporadas a la Constitución Federal en virtud de las reformas materia de esta controversia, las siguientes precisiones:

1) Las normas constitucionales no establecen limitación alguna a los derechos que a los pueblos y comunidades indígenas se hubieren reconocido con anterioridad en legislaciones locales.

2) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ley fundamental, únicamente establece los derechos mínimos; no le corresponde el desarrollo de los principios básicos en que se estructura el Estado mexicano, sino que ello es labor del legislador ordinario, tanto a nivel federal como

local, de acuerdo con el sistema de competencias en ella establecido.

3) La regulación del derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas se deja a cargo de las Legislaturas Locales, a fin de que sea acorde a la realidad social de aquéllos en cada entidad.

4) Las reformas constitucionales en análisis, al establecer como aspectos de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas la conservación y mejoramiento de su hábitat, la preservación de la integridad de sus tierras y el derecho de acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan —con las limitaciones establecidas dentro del marco constitucional—, consagran el principio territorial de los pueblos indígenas y con ello se reconoce su derecho de decidir libremente la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra, y por tanto, su forma interna de organización económica, para lo cual se establece la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal.

5) Otro aspecto de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas es el derecho de elección de representantes ante los Ayuntamientos, que debe entenderse como un derecho establecido para fortalecer su participación y representación política conforme a sus tradiciones y normas internas, y no como una limitante a tal participación; por tanto, no implica la imposibilidad de que los pueblos indígenas integren o constituyan Municipios.

6) Dentro de los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se com-

prende el decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; el aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos y elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus particulares formas de gobierno interno. Todo ello, desde luego, sujeto al marco de garantías y derechos humanos establecidos en la Carta Magna, entre ellos la dignidad, integridad y participación de las mujeres en condiciones de equidad con los varones, así como el respeto al pacto federal y soberanía de los Estados. Este marco legal implica que el reconocimiento que las Constituciones y leyes de las entidades federativas otorguen a las comunidades indígenas como entidades de interés público, no significa desconocerlas como un nivel de gobierno interno.

7) Las normas constitucionales en cuestión no causan afectación alguna a la libertad y autonomía municipal, en tanto no establecen restricciones a las bases de su organización y a las facultades consagradas en el artículo 115 constitucional, sino que sólo consagran derechos a favor de los pueblos, comunidades y sujetos indígenas en lo individual, así como acciones que deberán desarrollarse por los tres niveles de gobierno para asegurar sus derechos, su desarrollo integral y abatir las carencias y rezagos que padecen.

8) En el apartado B del artículo 2o., reformado, de la Constitución Federal, se establecen acciones concretas que deberán ejecutarse por la Federación, Estados y Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia, para asegurar la concreción de las medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier

práctica discriminatoria; garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, así como abatir las carencias y rezagos que les afectan. Tales iniciativas deben coadyuvar a que dichos objetivos no sean considerados como simples ideales carentes de efectividad real, incluso ante la posibilidad de ser exigidas a través de los medios de defensa correspondientes.

9) La función de vigilar la constitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como finalidad salvaguardar el orden constitucional, por tanto, la Constitución es el límite de su función de intérprete y defensora de su supremacía. Por tal razón, si la Constitución es el límite de su actividad como intérprete y defensora de la supremacía constitucional, no tiene facultad para variar el contenido de las disposiciones establecidas en la Carta Magna.

En este sentido, cuando los Ministros participantes en el voto de minoría consideraron que al resolver el Tribunal en Pleno que las controversias constitucionales planteadas en contra del procedimiento de adiciones y reformas a la Constitución en materia indígena eran improcedentes, no sólo se dejó de estudiar los planteamientos del promovente, sino que se renunció a sustentar criterios trascendentes en materia constitucional en general, y en específico sobre los mecanismos de control jurisdiccional.