

## **X. COMENTARIO A LA DECISIÓN RECAÍDA A LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 82/2001**

*Doctor Manuel González Oropeza\**

No es de sobra mencionar que las opiniones vertidas en este comentario, lo son exclusivamente del autor de esta nota y no reflejan la *ratio decidendi* de esta sentencia, ni ninguna otra posición de los integrantes de nuestro Máximo Tribunal, aunque, evidentemente se hará referencia a la ponencia de la mayoría, suscrita por ocho Ministros, así como al voto particular de tres restantes.

La gran importancia de esta controversia radica en decidir si el procedimiento de reforma a la Constitución y su decreto promulgatorio, puede ser considerado como una disposición general o un acto en el sentido del artículo 105 constitucional en su fracción I. Como se dice en el presente folleto, esta

---

\* Director fundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara en 1990 y Presidente fundador del Consejo Académico del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México en 1998. Actualmente es investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

pregunta se la formuló casi una séptima parte de los Municipios del país, es decir 200 Municipios, que no forman parte del proceso de aprobación de una reforma constitucional, según el artículo 135; además del Congreso del Estado de Chiapas y del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

No es la primera vez que se ha planteado este problema, ni será la última. La controversia la plantea uno de los 570 Municipios del Estado de Oaxaca, San Pedro Quiatoni, en el distrito de Tlacolula.

La mayoría de la Suprema Corte ha decidido improcedente la controversia planteada pues considera a las reformas y adiciones de la Constitución fuera del contexto del artículo 105 constitucional; es decir, el procedimiento y el decreto de reforma o adiciones no los considera como "actos o disposiciones generales" impugnables vía controversia constitucional. Además de que una vez aprobadas las reformas y adiciones mediante decreto publicado el 14 de agosto de 2001, y que modifica de diversa manera los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución, ya forman parte de la Constitución y son, por tanto, inimpugnables.

La sentencia y las dos tesis de jurisprudencia que provoca, consideran que el órgano revisor de la Constitución no está contemplado dentro de los órganos constituidos a que se refiere el artículo 105 y, en consecuencia, los actos de dicho órgano no son susceptibles de revisión a través de la controversia constitucional, por lo que, una vez planteada ésta resulta improcedente.

La Suprema Corte llega en este caso a la interpretación de que el concepto de disposiciones generales del artículo

105, se refiere a actos legislativos o reglamentarios de los poderes constituidos, incluyendo a los tratados internacionales. La reforma o adición de la Constitución no es un acto aislado de cada uno de los actores según el artículo 135, sino que es un proceso extraordinario que no admite revisión jurisdiccional, por lo que la Corte "no tiene facultades para controlar a través de la controversia constitucional los actos que emita dicho órgano".

Aunque estas palabras me recuerdan la tesis de la incompetencia de origen donde se excluye del conocimiento judicial una causa confiada a los órganos políticos del país, derivada de la interpretación constitucional,<sup>1</sup> la sentencia se refiere a un punto de gran interés, pues la competencia de la Suprema Corte en el artículo 105 está descrita en términos claros y precisos: Conocer de las controversias *constitucionales* que se susciten entre la Federación y un Municipio (Fracción I, b)

De esta manera, resulta pertinente la pregunta de si el Municipio de San Pedro Quiatoni presenta una controversia con la Federación. ¿Es el Poder Constituyente Permanente, como se le conoce en la doctrina, y su procedimiento revisor de la Constitución parte y atribución de la Federación? Según el artículo 135 constitucional resulta claro que no, pues además del Congreso de la Unión, quien vota la reforma o adición por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, incluye a la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Aunque las tesis hasta ahora resueltas por el Poder Judicial de la Federación han sido elusivas respecto del término

---

<sup>1</sup> Manuel González Oropeza y Eleaél Acevedo Velásquez. *El Amparo Morelos*. Congreso del Estado de Morelos. XLVIII Legislatura. 2002. 698 p.

"Federación", considerándolo como sinónimo de "Estados Unidos Mexicanos" o "Nación",<sup>2</sup> el sentido del artículo nos indica que la Federación es el ámbito de competencia asignado a los poderes federales previstos de manera expresa en la propia Constitución y, aunque las tesis nos indican que no es lo mismo Federación que uno de sus tres poderes, no podemos menos que asignarle esa categoría al Congreso de la Unión, cuando en el artículo 135 lo hace partícipe del proceso de reforma o adición a la Constitución, o por lo menos nadie ha discutido lo contrario.

De esta manera, la reforma o adición a la Constitución es un proceso donde interviene la Federación, a través del Congreso de la Unión y los Estados, a través de sus Legislaturas. Los grandes ausentes son los Municipios, quienes a pesar de la reforma constitucional al artículo 115, publicada el 23 de diciembre de 1999, consolidando su autonomía, todavía no dejan de ser más que la base de la división territorial de los Estados, para los efectos de una reforma o adición a la Constitución Federal.

Aunque las leyes federales y los tratados internacionales les afecten, por ser ley suprema de la Unión de acuerdo al tan citado artículo 133 constitucional, los Municipios no pue-

---

<sup>2</sup> FEDERACIÓN, CUANDO ES PARTE. La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a que se refiere el artículo 105 constitucional se surte en las controversias en que la federación sea parte, sólo en aquellos negocios en que sea precisamente la federación quien intervenga, en la inteligencia de que conforme a los artículos 49, 50, 80 y 94 de nuestra Constitución Política, *por federación debe entenderse la entidad de Estados Unidos Mexicanos*, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la Nación, ni menos aún con alguno de los órganos de cualesquiera de estos tres poderes. Juicio Ordinario Civil 6/52. Castro José Agustín. 2 de diciembre de 1953. Mayoría de nueve votos. SJF 5°. Época. Tomo CXX p. 2141. La misma tesis se repite en Juicio Ordinario federal 6/53. Procurador General de la República. 27 de abril de 1954. Mayoría de nueve votos. SJF 5°. Época. Tomo CXX. p. 2229

den impugnarlos por la vía de la acción de inconstitucionalidad, sino que su único medio de defensa es la controversia constitucional. El juicio de amparo también les ha sido tradicionalmente negado por no gozar de garantías individuales.

La resolución comentada participa de la misma naturaleza de una tesis aislada de la Quinta Época,<sup>3</sup> cuando la Suprema Corte no contaba con la facultad para dirimir conflictos entre los Poderes de la Federación, lo cual obtuvo a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, por lo que esta resolución es congruente en interpretar restrictivamente la jurisdicción originaria de la Suprema Corte para dirimir controversias constitucionales.

Se entiende, en consecuencia, que la competencia de la Suprema Corte es de estricta aplicación, que se resuelve únicamente con los actores y supuestos a que se refiere el artículo 105 constitucional.

No obstante, habrá que considerar que la misma Constitución determina que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto (artículo 70), por lo que no existe la mención de "disposiciones generales" a que se refiere el artículo 105, de tal manera, ¿qué carácter tiene la resolución del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, cuando determina que el proceso de reforma o adición de la Constitución ha sido conforme al artículo 135?

---

<sup>3</sup> CONFLICTOS ENTRE LOS PODERES DE LA FEDERACIÓN. La Suprema Corte no es competente para conocer de ellos, pues dividido el poder de la Federación, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, estos tres poderes, independientes entre sí, funcionan armónicamente, sin que ninguno de ellos tenga preeminencia sobre los otros, pues la Constitución no lo dispone así, y sólo divide entre ellos, por manera igualitaria, el ejercicio de la soberanía Poderes del Estado de Michoacán. *SJF* 5ª. Época. Tomo VIII. P. 409. 23 de febrero de 1921.

Debe ser necesariamente una ley o decreto, pero ciertamente no del tipo a que se refiere el artículo 72 constitucional, que son leyes ordinarias, o las que son producto de las facultades exclusivas de alguna de las Cámaras (artículos 74 y 76), sino que son leyes o decretos producto de un proceso de reforma constitucional, donde no sólo la *Federación* (aquella a que nos une el artículo 105, I, b), sino también la mayoría de los *Estados* concurren en su formación.

Muchas constituciones modernas son producto no sólo de un Congreso Constituyente *ad hoc*, como el que tuvimos en Querétaro durante unos meses de 1916 y 1917,<sup>4</sup> sino que además de aprobar el texto constitucional, se procede a ser aprobada o ratificada la Constitución por la mayoría de los Estados, tal como sucedió con el paradigma de la Constitución de los Estados Unidos; la cual por cierto, fue aprobada como la reforma impugnada de 2001, objeto de esta controversia, pues la Constitución de los Estados Unidos fue aprobada el 4 de marzo de 1789 cuando New Hampshire, el noveno de trece Estados en aprobarla, la ratificó y, con esta aprobación, sin esperar los votos de las Legislaturas de Virginia, Nueva York, Carolina del Norte y Rhode Island,<sup>5</sup> entró en vigor la primera constitución moderna del mundo, no sólo como una reforma o enmienda, sino *todo* el texto de la Constitución que ha sobrevivido cerca de 220 años.

---

<sup>4</sup> Que por cierto no está contemplado por el artículo 135, por lo que teóricamente no podría dictarse una nueva Constitución siguiendo el mismo procedimiento que siguió Venustiano Carranza. Dicho artículo requiere forzosamente de la aprobación de un Congreso Federal y de las Legislaturas Estatales y no procede un solo Congreso Federal, aunque tenga el carácter de Constituyente. Lo mismo puede decirse de las Constituciones de los Estados en las cuales tampoco se contempla la posibilidad de reformar integralmente una Constitución a través de un Congreso Constituyente originario.

<sup>5</sup> James Kent. *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*. Obra traducida del texto original, adicionada y anotada por J. Carlos Mexia. Imprenta Poliglota de Carlos Ramiro. México. 1878. p. 24

La siguiente pregunta sería ¿es posible la revisión de los actos del Poder Constituyente Permanente por un órgano constituido? Esta pregunta me resulta muy parecida a la formulada en 1869 cuando en el Congreso de la Unión se discutía si procedía el amparo en negocios judiciales y de la discusión se derivó la cuestión fundamental de quién podía interpretar la Constitución, cuando en el artículo 101 de la Constitución de 1857 se determinaba que el juicio de amparo procedía contra actos de *toda* autoridad. En esa época, como en la presente, resulta evidente que el intérprete auténtico de las leyes es el Congreso; así lo repite el inciso f) del artículo 72 de la vigente Constitución,<sup>6</sup> pues quien hace la ley es quien mejor la interpreta, según se determinó desde las Cortes de Cádiz.

Pero tratándose de la Constitución, pareciera que ese principio no se puede aplicar, pues como lo decía bien el entonces diputado Ezequiel Montes, no podemos llegar al absurdo de que para interpretar la Constitución convoquemos a un Congreso Constituyente, originario o permanente, para esperar la interpretación deseada. Por ello, debido a la fuerza de las circunstancias, un Poder constituido *debe y puede* interpretar la Constitución, como cuando el Congreso dicta las leyes reglamentarias de dicha Constitución, o cuando la Suprema Corte interpreta la Constitución a través de las controversias constitucionales o su jurisprudencia, o el mismo Ejecutivo cuando ejerce su facultad reglamentaria para proveer al exacto cumplimiento de las leyes por mandato constitucional.

---

<sup>6</sup> "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación"

De esta manera, la Suprema Corte, un poder constituido y parte de la Federación, interpreta la Constitución de la manera en que se ha hecho en la sentencia de esta controversia.

Anteriormente, la reforma constitucional era un asunto de ligera dificultad porque no existía la pluralidad política que ahora se reconoce y que afecta al país en toda su extensión. El voto particular de esta controversia, parte del supuesto de considerar al Constituyente Permanente no como un órgano revisor especial, *supra* federal, sino de la aglutinación de las actuaciones y decisiones de diversos poderes constituidos que por disposición constitucional tienen que conjuntarse para llevar a cabo una reforma o adición constitucional. Como lo hemos visto, los poderes constituyentes no pueden más que realizarse a través de los poderes constituidos. Por eso sería procedente revisar esta controversia, porque así sí se entiende la controversia entre la *Federación* y un Municipio.

En el voto particular, los señores Ministros entran al análisis del fondo de la controversia porque la admitirían, sin dejar de pasar esta oportunidad, para ofrecer su interpretación constitucional y así analizar los argumentos que motivaron la controversia, por el bien del proceso de reforma constitucional que fue controvertido y que lo seguirá siendo, dada la pluralidad y democracia del país, como para desahogar otros aspectos igualmente importantes.

La reforma constitucional ha sido ya objeto de diversos cuestionamientos judiciales, tanto a nivel federal como estatal, por lo que merecería que se llegara a una interpretación constitucional que esclareciera los problemas recurrentes en esta materia. En el Amparo Morelos de 1873, la Constitución del



Estado de Morelos se había modificado para aceptar la reelección del Gobernador, sin seguir el procedimiento de reforma marcado en la Constitución. En el Amparo Elpido Fontes de 1992, también se había argumentado la reforma al artículo que prescribía precisamente el procedimiento de reforma constitucional en el Estado de Veracruz. En el Amparo Manuel Camacho 2996/96 se había ya discutido el procedimiento de reforma constitucional federal vía juicio de amparo; pero ahora es un Municipio quien plantea la cuestión a través de la controversia constitucional.

Entre los aspectos de interés que se plantean en el voto particular se encuentran la naturaleza de los derechos humanos consagrados en un tratado internacional y su armonización con las garantías individuales de la Constitución Federal. ¿Puede la Constitución consagrar *menos* derechos que los ya reconocidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo? La respuesta es sí en el voto particular, pues la Constitución establece *mínimos* en el ámbito de derechos y corresponde a otras normas, federales, estatales o incluso municipales, ampliar esos derechos, con la limitación del artículo 1º constitucional de que esas regulaciones no limiten ni restrinjan las garantías ya establecidas en la Constitución Federal.

La reforma de 2001 que se discute en la controversia aporta una concurrencia de competencias entre la Federación y los Estados que es muy sana, pues así cada Estado está en libertad de ampliar las garantías establecidas en la reforma constitucional, por lo que la Constitución de Oaxaca, reformada desde 1992 para consagrar derechos indígenas, no incurre en inconstitucionalidad cuando exceda esos derechos

a los previstos en la Constitución Federal. La diversidad de los grupos étnicos, según se describe en este folleto, hace necesario que cada Estado regule sus comunidades indígenas, según sus características y costumbres, al igual que la Federación quien sólo debe dar un marco de referencia general.

Por supuesto, un proceso de reforma constitucional no se condiciona en su aprobación a la opinión favorable de las partes interesadas, como serían los grupos indígenas, como el propio Convenio 169 no se aprobó por una asamblea de los grupos aborígenes de todo el mundo,<sup>7</sup> lo que provocó insatisfacción entre los grupos indígenas mismos.<sup>8</sup> Porque precisamente, la reforma constitucional es la expresión máxima de todo el pueblo a través de sus representantes y no sólo de las partes interesadas.

En cuanto al cómputo de la votación de las Legislaturas, es pertinente recordar que Mariano Otero, en el Congreso que aprobó el Acta de Reformas el 21 de mayo de 1847, contempló al plazo de tres meses suficiente para que las Legislaturas dictaminaran la *anticonstitucionalidad* de una ley del Congreso de la Unión; en el artículo 23 de dicha Acta se lee lo siguiente:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuese reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados o por seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema

---

<sup>7</sup> "El desarrollo de la Convención 169 de la OIT fue una efectiva extensión de la discusión en grupos de trabajo, aunque los grupos indígenas participaron en menor medida, dada la estructura formal de la OIT en la que se aprobó la Convención 169" S. James Anaya. *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford University Press. 1996. p. 52

<sup>8</sup> *Idem*. p. 48

Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.

De tal manera que si en la sesión de la Comisión Permanente del 18 de julio de 2001 se había recibido el resultado de 17 Legislaturas, aprobando la reforma aludida, lo cual ya constituía la mayoría de las Legislaturas, que es lo que requiere el artículo 135 constitucional, sin supeditarlo a esperar hasta que todas las Legislaturas hubiesen votado, pues el texto de dicho precepto no requiere tal espera, es tan sólo la votación de la mayoría de las Legislaturas.

La discusión de la reforma ya había estado en las Legislaturas tres meses, lo cual es tiempo suficiente para que expresen su acuerdo o desacuerdo con una reforma constitucional, según la propia Acta de Reformas, que modificó sustancialmente la Constitución de 1824, máxime cuando la mayoría de las Legislaturas ya han expresado su aprobación; no puede haber razón para considerar este procedimiento inconstitucional, sino que precisamente, se está preservando el texto exacto del artículo 135 constitucional.

Los fascinantes temas presentados en la controversia constitucional que comentamos, hacen esta decisión necesaria para futuras discusiones en el rumbo que tomen las adiciones o reformas a la Constitución.