

Crónicas



Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Edición 2006 -

“El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal”

Controversia Constitucional 82/2001
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Edición 2006

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Av. José María Pino Suárez, No. 2

C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-680-9

Impreso en México

Printed in Mexico

Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Edición 2006 -

“El procedimiento de
reformas y adiciones a la
Constitución Federal”

“El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal”

Controversia Constitucional 82/2001

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Presentación

La relación de los hombres con su entorno natural y con sus semejantes, en un nuevo marco de convivencia, ha evolucionado vertiginosamente a la par que lo han hecho las nuevas tecnologías.

El ámbito cultural, político y económico ha sufrido cambios radicales en las últimas décadas, merced principalmente a las transformaciones tecnológicas que se registran en el diario acontecer de las sociedades actuales, las cuales no pueden menos que dejar profunda huella en el quehacer de la actividad jurisdiccional contemporánea.

En México esta innegable realidad se ha plasmado en la vanguardia que ha asumido el Máximo Tribunal de nuestro país, al promover la difusión de criterios, resoluciones y argumentos jurídicos a través de sistemas informáticos, los cuales permiten el constante crecimiento de la ciencia jurídica y facilitan la labor de juzgadores, abogados postulantes, y estudiosos del derecho; además, favorecen la cultura de la transparencia en una sociedad interesada cada vez más en conocer el desarrollo de los procesos jurisdiccionales de carácter federal, así como las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, y ante el constante crecimiento en el uso de los sistemas y medios informáticos, la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y

Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Unidad de Crónicas estimó necesario proponer nuevas alternativas para la elaboración y publicación de las crónicas y reseñas argumentativas de los asuntos resueltos por su Tribunal en Pleno y por sus Salas. La finalidad es promover la difusión de las labores, actividades y funciones que realiza, en el marco de una cultura jurídica cuyo desarrollo se encuentra aún ciernes, pero que nos define como un Estado de Derecho.

De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre conciente de su responsabilidad como Máximo Órgano Jurisdiccional y garante de su orden constitucional, se complace en poner a disposición del público en general la crónica que tiene ante sí el usuario, la cual forma parte de una colección de veinte y que corresponden a los asuntos más relevantes que ha resuelto en los últimos años.

Cada una de las crónicas plantea los problemas jurídicos que presentaron en su momento los asuntos analizados, para lo cual el usuario cuenta con la crónica expresada en videograma y en forma escrita, el engrose o engroses correspondientes, las versiones estenográficas de las sesiones respectivas, los votos particulares, de minoría o concurrentes, en caso de haberse emitido éstos, la síntesis de las notas periodísticas más representativas de la opinión pública generadas con motivo de la resolución de cada asunto en particular, la compilación de ordenamientos utilizados, las tesis aisladas y/o de jurisprudencia generadas en cada asunto –si es el caso– así como un glosario de los términos más significativos utilizados en cada crónica, todo lo cual se encuentra a disposición del usuario en un ambiente informático en formato multimedia, amigable y de fácil acceso que favorece el estudio y comprensión de los temas jurídicos abordados en cada asunto.

Introducción

La controversia constitucional prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un medio de control constitucional de los actos o disposiciones generales de los poderes, entes u órganos del Estado que pueden vulnerar el ámbito de atribuciones que se les ha conferido por la propia Constitución. Mediante diversas reformas, este instrumento ha ampliado su alcance, con el fin de preservar la estructura,

división y competencia a la que se encuentran sujetas las autoridades constituidas y, en general, para preservar el orden establecido en la Constitución Federal.

El citado artículo constitucional concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales, las cuales son procedimientos planteados en forma de juicio, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.

La finalidad de la figura de la controversia constitucional, no sólo se encuentra encaminada a buscar una solución jurídica a los diversos conflictos que puedan suscitarse entre los órganos de gobierno establecidos en la Constitución, sino también que éstos tengan a su alcance un instrumento procesal de carácter constitucional a efecto de invalidar normas generales o actos no legislativos.

Por tanto, para que proceda la controversia constitucional, es presupuesto que el ámbito competencial del promovente sea afectado o limitado por un acto concreto o una disposición de carácter general, por ejemplo, un decreto, un reglamento o una ley, y que sean contrarios a lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

Ahora bien, en la crónica que enseguida se desarrolla se eligió la controversia constitucional número 82/2001, promovida por el Municipio de San Pedro Quiatoni, Tlacolula, Estado de Oaxaca, misma que surgió con motivo de una publicación realizada el catorce de agosto de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación del “Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o., y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El Decreto anterior, al cual se le ha denominado “Ley Indígena” en virtud de que el contenido de dichas reformas se refiere en esencia, a diversos aspectos sobre derechos y cultura indígena, dio lugar al planteamiento de diversas

controversias constitucionales, presentadas en su mayoría por municipios de distintas entidades federativas, así como por algunos Congresos de los Estados de la República que emitieron voto de rechazo a las reformas constitucionales, con el fin de controvertir los actos del proceso legislativo que originó esa modificación a la Constitución, al considerar que no se ajustaron al procedimiento que prevé el artículo 135 constitucional y que, por tanto, las nuevas normas constitucionales publicadas como tales no tenían ese carácter.

El seis de septiembre de dos mil dos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales promovidas, por mayoría de ocho votos, determinó su improcedencia, en virtud de que el proceso de reformas a la Constitución Federal no es susceptible de control jurisdiccional.

Ante esta resolución, los señores Ministros Mariano Azuela Guitrón, Juan N. Silva Meza y Sergio Salvador Aguirre Anguiano emitieron voto minoritario en donde consideraron que la controversia constitucional sí procede en contra del proceso de reformas a la Carta Magna y, ante este supuesto, analizan aspectos jurídicos del fondo de la controversia planteada.

Mtro. en D. César de Jesús Molina Suárez

Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Crónica

La controversia constitucional prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un medio de control constitucional de los actos o disposiciones generales de los poderes, entes u órganos del Estado que puedan vulnerar el ámbito de atribuciones que se le ha conferido por la propia Constitución. Mediante diversas reformas, este instrumento ha ampliado su alcance, con el fin de preservar la estructura, división y competencia a la que se encuentran sujetas las autoridades constituidas y, en general, para preservar el orden establecido en la Constitución Federal.

El catorce de agosto de dos mil uno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o., y se

adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El Decreto anterior, al cual se le ha denominado “Ley Indígena” en virtud de que el contenido de dichas reformas se refiere en esencia, a diversos aspectos sobre derechos y cultura indígena, dio lugar al planteamiento de diversas controversias constitucionales, presentadas en su mayoría por municipios de distintas entidades federativas, así como por algunos Congresos de los Estados de la República que emitieron voto de rechazo a las reformas constitucionales, con el fin de controvertir los actos del proceso legislativo que originó esa modificación a la Constitución, al considerar que no se ajustaron al procedimiento que prevé el artículo 135 constitucional y que, por tanto, las nuevas normas constitucionales publicadas como tales no tenían ese carácter.

El seis de septiembre de dos mil dos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales promovidas determinó su improcedencia.

Los criterios que sustentaron la determinación en comento tuvieron como base la sentencia emitida por el Máximo Tribunal del país en la controversia constitucional 82/2001, promovida por el Municipio de San Pedro Quiatoni, Tlacolula, Estado de Oaxaca, la cual fue resuelta por ocho votos a favor y tres en contra.

Los señores Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvieron un interesante debate para razonar y fundamentar el sentido de su voto.

El voto de mayoría fue sustentado por los señores Ministros Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y el entonces Presidente Genaro David Góngora Pimentel en el sentido de declarar improcedente la controversia constitucional en materia del procedimiento de reformas constitucionales.

La señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas presentó a consideración de los señores Ministros el proyecto de resolución;

señaló que en éste se había realizado un pronunciamiento estrictamente jurídico y constitucional, puesto que la materia de este medio de control consiste en contrastar las normas impugnadas con la Constitución, es decir, que el parámetro de enjuiciamiento utilizado para resolver las cuestiones de constitucionalidad, es y sólo puede ser la Constitución misma.

Mencionó que el Constituyente Originario de 1917 estableció en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los elementos que permiten incluirla 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.

Comentó que de esa manera se configuró un órgano específico y complejo, que la doctrina denomina “Órgano Reformador o Revisor”, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para que a través del procedimiento correspondiente acuerden las adiciones o reformas de los preceptos del Texto Fundamental, y corresponde al propio Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, hacer el cómputo de los votos de las Legislaturas Estatales y emitir la declaratoria de haber sido aprobadas tales adiciones y reformas.

Puntualizó que la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, o éste o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de aprobación de las reformas constitucionales, no es ordinaria, ya que se atribuye al Congreso en su carácter de representante del pueblo y a las entidades federativas, constituyendo así una función soberana no sujeta a algún tipo de control externo, porque en la conformación del órgano y en la atribución constitucional de su función se encuentra su propia garantía.

Con base en las consideraciones anteriores, concluyó que al no formar parte el Órgano Reformador de la relación de sujetos en contra de los cuales se puede promover la controversia constitucional, enumerados en el artículo 105, fracción I, constitucional, el Máximo Tribunal del país no está facultado para controlar a través de la controversia constitucional los actos que dicho órgano emita.

Así, indicó que de estimar procedente la impugnación del proceso de reformas constitucionales, se dejaría a un lado que dichas adiciones o reformas han sido aprobadas por el Órgano Reformador, conforme al procedimiento que establece la propia Norma Fundamental y, por tanto, ya forman parte integrante de la misma, por lo que gozan de sus atributos y, además, que es ésta la que da fundamento a los distintos poderes, niveles y órganos de gobierno.

Acto seguido, el señor Ministro Presidente Genaro David Góngora Pimentel cedió el uso de la palabra de forma consecutiva a los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan N. Silva Meza y Mariano Azuela Güitrón, quienes manifestaron no coincidir con el sentido del proyecto y, en esa virtud, emitirían voto de minoría.

En esencia, los mencionados señores Ministros sustentaron su voto en contra al exponer que para la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno se propuso la inconstitucionalidad de una adición y reforma a la Constitución, por lo que al tratarse del examen de normas constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación carecía de competencia para resolver al respecto y además, que la controversia constitucional no está prevista para analizar una reforma constitucional emanada del Poder Reformador reconocido en el artículo 135 de la Constitución, argumentos que dieron lugar a decidir por la improcedencia.

Mientras que para la minoría, lo que se discutía era si el procedimiento previsto en la Constitución fue el método idóneo para producir el nacimiento de nuevas normas con el rango de constitucionales, por lo que la Suprema Corte era competente para realizar el análisis sobre si se respetó la Constitución Federal al llevarse a cabo un procedimiento de reformas constitucionales y, desde esa perspectiva, la controversia constitucional sí era la vía adecuada para determinar si el Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Senadores y Diputados; y las Legislaturas de los Estados, al participar en el procedimiento previsto en el artículo citado, lo respetaron íntegramente y, por tanto, si las normas que produjeron podían formar parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En uso de la voz, el señor Ministro Juan Díaz Romero, quien expresó su conformidad con el sentido del proyecto, destacó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerce en vía judicial el control constitucional de diversas disposiciones de observancia general, como son las constituciones locales, las

leyes federales, las leyes locales, los tratados internacionales, los reglamentos, las circulares y aun los actos en sentido estricto; pero no cuenta con la facultad de ejercer dicho control sobre las normas contenidas en nuestra Carta Magna, ni sobre su proceso constitucional de creación.

Además, señaló que no compartía el criterio sustentado por el señor Ministro Azuela Guitrón en un proyecto de resolución que presentó respecto de la diversa Controversia Constitucional 48/2001, en el cual proponía resolver por la procedencia de la vía y entrar a resolver el fondo, se reconoció la validez de los actos impugnados.

Por su parte, el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón formuló voto particular, para reflexionar que con independencia de la problemática jurídica subyacen temas de trascendencia nacional que no pueden ser ignorados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se refieren al marginalismo en que se encuentran los indígenas desde la época colonial, a raíz de la conquista española.

Consideró necesario, por la especial naturaleza de lo que en el fondo originó la presentación de las controversias relativas, expresar algunas consideraciones que implican el reconocimiento de que más allá de la decisión adoptada, el planteamiento de la controversia constitucional obedece de manera fundamental a la legítima aspiración de la población indígena y de quienes se han solidarizado con ella, de lograr el desarrollo integral y propio del siglo XXI, al que por naturaleza tienen derecho y que les ha resultado inalcanzable, al quedar comprendidos dentro de los sectores de pobreza de la sociedad que dramáticamente se encuentran marginados de los bienes y servicios a los que tienen acceso otros sectores minoritarios y privilegiados.

Precisó que el genuino progreso sólo puede radicar en el bien de cada hombre, considerado en su naturaleza íntegra y, lógicamente, en su generalización a todos los miembros de la sociedad, y que por tal motivo, un sistema estructural que impide conseguirlo tiene que propiciar diversos tipos de protestas de variada naturaleza; y, en consecuencia, cualquier oportunidad resultará propicia para expresar esos justos reclamos, aun cuando se cuestione si los medios empleados fueron o no adecuados.

Hizo hincapié en que sólo profundas transformaciones, en todos los aspectos de la sociedad, podrán revertir ese fenómeno.

Recalcó que la vulnerabilidad de estos grupos y su permanente exposición a diversos factores de riesgo, se traducen en una menor esperanza de vida que la del resto de la población, limitadas oportunidades educativas y de inserción laboral.

En este contexto, como miembro del Pleno de la Suprema Corte expresó su preocupación y exhortó a las autoridades del país para que encuentren los mecanismos idóneos que permitan el abatimiento y la superación del grave problema de la marginación indígena; mecanismos que no pueden limitarse a los jurídicos sino que deben ser fundamentalmente de índole económica, social, cultural y política, a fin de atacar las causas que la generan.

Por último señaló que existe un objetivo común a todos los mexicanos: el bienestar y engrandecimiento de la Nación, de ahí que si el Poder Reformador de la Ley Suprema de la Unión estima oportuno fortalecer los derechos que hoy se encuentran reconocidos o introducir algunos más que se consideren necesarios, podrá hacerlo sin más limitaciones que las que se siguen de la coherencia que debe conservar la propia Constitución, de acuerdo con su naturaleza de norma fundamental de los Estados Unidos Mexicanos.

De la controversia constitucional 82/2001 derivaron las tesis jurisprudenciales de rubro:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”;

y

“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.”