



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ANALISIS DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL EN  
MATERIA INDIGENA INTERPUESTA POR EL PODER  
EJECUTIVO DE TLAXCALA (51/2001)

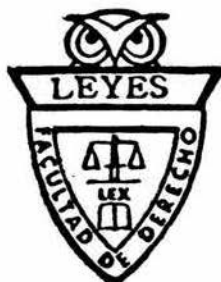
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**JULIO CESAR RODRIGUEZ SIERRA**



ASESOR: DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **RODRÍGUEZ SIERRA JULIO CÉSAR**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA, INTERPUESTA POR EL PODER EJECUTIVO DE TLAXCALA (51/2001)"**, bajo la dirección del suscrito y de el **Dr. Miguel Covián Andrade**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El **Dr. Covián Andrade** en oficio de fecha 27 de enero de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABERÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, el 15 de junio de 2004.

  
**LIC. EDUARDO DE LAS CASAS MUSI**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad EEM/\*mpm

Ciudad de México, D. F., enero 27 de 2004

Dr. Francisco Venegas Trejo  
Director del seminario de Derecho constitucional  
y Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM  
Presente

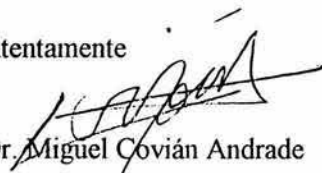
Estimado doctor:

Me es muy grato comunicarle por este conducto que el alumno Julio César Rodríguez Sierra, con número de cuenta 9422314-7, ha concluido la elaboración de su tesis profesional para obtener el título de licenciado en Derecho, habiendo realizado este trabajo bajo mi supervisión.

Desde mi punto de vista, esta investigación titulada “Análisis de la controversia constitucional en materia indígena, interpuesta por el poder ejecutivo de Tlaxcala (51/2001)”, cumple con los requisitos de forma y de fondo para su elaboración, de conformidad con la legislación universitaria aplicable, por lo cual la considero satisfactoriamente concluida, con el propósito de que su autor pueda continuar con los trámites tendentes a su titulación.

Aprovecho la ocasión para enviarle un afectuoso saludo.

Atentamente



Dr. Miguel Covián Andrade

Profesor de Derecho constitucional

## **DEDICATORIAS**

### **A MI MADRE:**

A la cual le debo mi vida y que siempre me ha brindado su amor y apoyo en todo momento, siendo ella la mujer más importante de mi vida.

Mama te quiero muchísimo y gracias por todo.

### **A MI HERMANA:**

La segunda mujer más importante en mi corazón, te quiero mucho, pero sobre todo quiero que sepas que siempre voy a estar a tu lado para apoyarte en lo que necesites.

**A MIGUEL ANGEL AVONZA  
RUEDA:  
Q.E.P.D.**

Un amigo, un señor, pero sobre todo un PADRE, al cual le aprendí cosas buenas y malas, espero te encuentres en el cielo descansando tranquilamente, ya que en algún momento dado nos volveremos a encontrar. Siempre te quise mucho y hasta pronto.

**A TODOS MIS TIOS Y PRIMOS:**

Gracias por su apoyo, aunque no tengo el gusto de verlos continuamente se que siempre están para apoyarme y aconsejarme.

## **A MIS AMIGOS:**

Omito poner nombres para no se vaya escapar alguno, pero gracias a ellos he podido salir adelante en este ámbito tan complicado de la vida, en el cual dejamos de ser estudiantes, para entrar al mundo real y de que de alguna manera siempre nos hemos apoyado.

## **AL DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE:**

Por haberme apoyado, asesorado y brindado de una manera sus excepcionales conocimientos para el desarrollo de la presente tesis, aunado a lo anterior por haberme dado su confianza, para analizar el tema.

**A la Dirección  
General de Asuntos  
Jurídicos  
Administrativos, de  
la Cámara de  
Senadores:**

En lo particular al Lic.  
Carlos Cravioto  
Cortés, Lic. Luis  
Armando Vargas  
Mejía, Lic. Leonardo  
Contreras Gómez,  
por haberme brindado  
su apoyo y ayuda en  
el desarrollo de la  
presente tesis y sobre  
todo, en mi desarrollo  
profesional, estando  
agradecido con ellos  
de antemano. Así  
mismo agradezco a  
todos mis  
compañeros del  
Jurídico.

**A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
AUTONOMA DE  
MEXICO:**

La máxima casa de  
estudios del México,  
gracias a ella he  
podido terminar una  
Licenciatura, ampliar  
mi criterio cultural,  
social, entre muchas  
cuestiones más.  
Siempre seré un  
Universitario de  
corazón y llevare los  
colores  
representativos de la  
Universidad por lo  
mas alto.

**A LA FACULTAD DE  
DERECHO:**

Gracias a esta  
facultad, aprendí a  
ser un apasionado del  
derecho, a disfrutar al  
máximo lo que es el  
ámbito de la  
abogacía, pero sobre  
todo gracias a todos  
los maestros de los  
cuales me  
transmitieron sus  
conocimientos.



## **INDICE**

### **INTRODUCCION**

#### ***CAPITULO I ASPECTOS RELEVANTES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.***

	Paginas.
1. Que es una Controversia Constitucional.....	1
1.1 Fundamento Legal y Aspectos Generales.....	1
1.2 Breve Reseña Histórica de las Controversias Constitucionales.....	3
1.3 Definiciones de Controversia Constitucional.....	8
2. Características y requisitos de las Controversias Constitucionales.....	11
3. Causas de Procedencia de la Controversia Constitucional.....	20
4. Causales de Improcedencia.....	23

#### ***CAPITULO II. EL PROBLEMA INDÍGENA EN MEXICO.***

1. Aspectos Generales del EZLN.....	27
2. Motivos de la Rebelión.....	30
3. Ilegitimidad o Legitimidad de la Rebelión Zapatista de Chiapas.....	55
4. Las Reformas de 1992, al Artículo 4to Constitucionales.....	62
5. La Reforma Constitucional de 2001 y la Reacción Social.....	66
5.1 Reacción del Movimiento Indígena a las Reformas Constitucionales.....	91

**CAPITULO III. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NUMERO 51/2001,  
PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA.**

1. La Controversia Constitucional No. 51/2001 en materia de Derechos y Cultura Indígena presentada por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.....	94
1.1 Legitimidad de los argumentos vertidos en la Demanda.....	97
1.2 Conceptos de invalidez.....	106
1.2.1 Artículos Constitucionales Violados.....	127
1.2.2 Acuerdo que Admite la Controversia Constitucional.....	128
2. Contestación de las Partes Demandadas.....	141
3. Audiencia de ofrecimiento, desahogo de pruebas y alegatos del 6 de mayo de 2002.....	190

**CAPITULO IV ANALISIS DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN LA CONTROVERSIA COSTITUCIONAL NUMERO 51/2001.**

1. Análisis de la Sentencia emitida por la SCJN, en la controversia constitucional No. 51/2001.....	192
1.1 Razones de controversia del porque se debió o no entrar a conocer el fondo del asunto.....	204
2. Necesidad de la creación de un Tribunal Constitucional.....	212

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

La presente tesis que lleva por título "ANALISIS DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDIGENA INTERPUESTA POR EL PODER EJECUTIVO DE TLAXCALA (51/2001)", se hace con la finalidad de acreditar el examen profesional de la Licenciatura en Derecho, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La tesis tiene como finalidad analizar la controversia constitucional número 51/2001, de la cual conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como determinar cual fue la actuación de la mencionada autoridad, si actuó conforme a derecho, si la decisión que tomo estuvo bien fundada y hasta donde llegan las facultades de la corte, dentro de un sistema de control de la constitucionalidad en México.

Para poder llegar hacer un buen análisis del procedimiento de controversia constitucional y su sentencia, necesitaremos definir lo que es una controversia constitucional, cuales son sus causales de procedencia, cuando es improcedente una demanda, cuales son sus requisitos y obviamente cuales son sus fundamentos legales, como los son el artículo 105, en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Por tratarse de una controversia en materia de derechos y cultura indígena, será necesario introducimos a un tema que genera polémica como lo es el de los derechos indígenas y es por ello que trataremos lo relativo a la rebelión indígena, en especial a la surgida en 1994 que es conocida como Zapatista y todo lo que ello conlleva, como lo es la legalidad de dicha rebelión, se analizaran las reformas de 1992 al artículo 4 constitucional, cual fue la reacción de la sociedad en lo

general, las reformas del 2001 a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos en materia de derechos y cultura indígena, que es el punto principal que causó la reacción de diversos estados para interponer las controversias constitucionales.

Posteriormente y entrando ya en lo particular al análisis de la controversia, revisaremos la demanda que interpuso el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala y tratare de hacer una profunda interpretación de la misma, revisando sus conceptos de invalidez y determinar si son o no válidos los mismos para que se pueda entrar al estudio del asunto por vía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, claro está que revisaremos sus hechos, las pruebas aportadas y obviamente sus fundamentos legales. Así mismo se revisarán las contestaciones a la demanda que hicieron las diferentes autoridades demandadas y analizar el criterio que estas hicieron para dar contestación a la misma, también se revisará la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.

Después de haber seguido, el procedimiento y determinar si este cumplió las reglas establecidas por la ley correspondiente, pasare a analizar la sentencia dictada en la controversia constitucional número 51/201 que dio fin al procedimiento y si la misma fue apegada a derecho, el porqué del sentido de la resolución, los alcances que pudo tener la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se quedó corta en sus funciones, el porqué decidí sobreseer el asunto y no se entró a estudiar el fondo del asunto y estos elementos es lo que nos lleva a tratar otro punto dentro de la tesis que es el de la creación de un Tribunal Constitucional.

Considero que la Suprema Corte al emitir su resolución la cual fue sumamente debatida o controversial entre los diferentes grupos sociales del país, provocó una gran interrogante que es si esta autoridad tiene realmente dentro de sus atribuciones el control de la constitucionalidad completa, esta pregunta la responderemos dentro del capítulo correspondiente de la tesis.

Tendré que determinar si la polémica que existe en cuanto a las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación alcance para ser considerado como un Tribunal Constitucional o no, que puede ser una institución que de un buen control de la constitucionalidad, y si no es así entonces, analizar si tenemos una necesidad por crear un Tribunal de Constitucionalidad, que sea un nuevo poder federal autónomo, que no dependa de ningún otro órgano federal.

Hay que decir que para la creación del Tribunal va ser necesario que se analice a fondo cuales son las reformas indispensables deberán hacerse a la constitución y demás leyes que rigen a las controversias constitucionales.

Conforme a lo anterior se llegara a proponer que se cree una nueva institución que se conozca como Tribunal Constitucional, que pueda ser el primer peldaño para que nuestro sistema de constitucionalidad crezca, principalmente en el aspecto de que se necesita de un organismo que pueda decidir sobre las reformas que se hacen a la constitución federal, y a grandes rasgos que tenga competencia en toda la materia constitucional.

Creo que si se puede llegar a crear un tribunal constitucional podremos, tener una imagen de lo que es una democracia, ya que por un lado la constitución no sería tan fácilmente reformada, por el Constituyente Permanente y por otro lado existiría una forma de controlar al poder político que es muy fuerte en la actualidad, así con esto que la democracia cambie en nuestro país.

**CAPITULO I**  
**ASPECTOS RELEVANTES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

**1. QUE ES UNA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL**

**1.1 FUNDAMENTO LEGAL Y ASPECTOS GENERALES.**

La base legal de las Controversias Constitucionales en México, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción I, así como en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que norma el procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia, ha establecido que en los juicios federales en los que la nación sea parte, que por federación se entenderá para los efectos del artículo 105, la entidad de los Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir dicha entidad con la forma de gobierno que ha sido adoptada por la nación y mucho menos con algunos de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía, o con alguno de los órganos de cualquiera de los tres poderes; por que en la relación jurídica que dé origen a controversias de esta índole, será siempre necesario reconocer una afectación, ya sea de los principios o del contenido de la soberanía de la nación.

No puede considerarse que la Federación sea parte en un conflicto, porque uno de sus órganos esté interesado en determinado asunto, ni que sea parte de un estado o por la existencia de un motivo similar.

La Suprema Corte, ha determinado que en conflictos presentados, por una entidad federativa y vecinos de otra surgidos con motivos de intereses patrimoniales, ha

resultado en aplicación del artículo 105 constitucional, que son los jueces federales quienes tienen jurisdicción para examinar cualquier controversia de esa naturaleza y de ningún modo los jueces estatales<sup>1</sup>. Y ha sustentado el criterio que cuando se susciten problemas entre tribunales de la federación y de los estados entre los tribunales de un estado y otro, tales problemas no pueden ser resueltos mediante juicios de garantías, sino por ministerio de la Suprema Corte, actuando en pleno<sup>2</sup>.

Cuando en la fracción I del artículo 105, se alude a cuestiones de constitucionalidad, necesariamente se está refiriendo a aquellas que tengan relación con la constitución general. No puede dejar de reconocerse que debido al sistema federal y de lo dispuesto por el artículo 124, el conocimiento de las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la constitución local, corresponde en forma privativa a los órganos locales, que la resolución de las controversias es competencia exclusiva de los tribunales locales, concretamente del tribunal superior de justicia, que es el único, dentro de una entidad federativa, que goza de una jurisdicción general; la que ha sido atribuida a otro tipo de tribunales especializada; aquello es lo correcto por cuanto se deriva de una aplicación cabal del citado artículo 124<sup>3</sup>.

La controversia constitucional y la acción de inconstitucional, son dos medios por los cuales se controla la constitucionalidad, se defiende y se hace operante el principio de supremacía, que es propio de una carta magna, se sancionan con nulidad los actos que atentan contra ellos y se encauza la acción de los poderes y órganos, federales y locales, a lo previsto y mandado por ella, es por lo anterior que no puede ser objeto de instituciones, la constitución en sí o alguna de sus partes; no habrían elementos de nivel superior para juzgar de ella. Suponer la factibilidad de esa posibilidad sería contrario a la naturaleza de los controles de la constitucionalidad.

Tenemos que hacer el comentario de que existe una diferencia, cuando se trata de

---

<sup>1</sup> Tesis número 76 visible a fojas 129 del apéndice de jurisprudencia sustentada en los años de 1917 a 1975, octava parte

<sup>2</sup> Tesis visible en la p. 1012 del I. XCI del semanario judicial de la federación, quinta época, en juicio de amparo promovido por Carlos A. Madrazo

<sup>3</sup> Arteaga Nava, Elisur, *la Controversia Constitucional, la Acción de inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte*. Ed. Monte Alto, México. 1997, p. 17.

una controversia constitucional y una controversia o conflicto entre órganos, para ello, hay que destacar que la fracción I del art. 105 constitucional, confunde las controversias entre órganos constituidos y las controversias constitucionales, la diferencia deriva esencialmente del contenido del conflicto o de la controversia.

El Dr. Miguel Covian Andrade, nos dice, en las "controversias constitucionales" propiamente dichas, el problema de fondo es la lesión de la autonomía del poder u órgano recurrente. En las "controversias o conflictos entre órganos", en cambio, lo que las substancia no es una lesión de autonomía, sino una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido de las leyes o de algún precepto de la constitución<sup>4</sup>.

Se hace mención de que no es susceptible de ser objeto de una controversia o de una acción de inconstitucionalidad lo actuado por la combinación de órganos integrada por el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, es decir, el constituyente permanente o mejor dicho el órgano reformador de la constitución, cuando introducen reformas a la constitución.

## **1.2 RESEÑA HISTÓRICA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

Después de haber hecho la aclaración de que la controversia constitucional es una forma de controlar la constitucionalidad de las leyes y actos que contraríen a la constitución, por las diferentes autoridades del país, pasamos a reseñar de manera breve, la historia de la controversia constitucional.

Como se hizo mención en párrafos anteriores que las controversias constitucionales se encuentran reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional, cabe señalar que esta institución se encuentra inspirada en el artículo III, sección segunda,

---

<sup>4</sup> Covian Andrade, Miguel, "Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado", Centros de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México 2001 p. 295.



fracciones I y II de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América de 1787. que a la letra dice:

Artículo III.

*"Primera sección.....*

### *Segunda Sección*

1. El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

2. En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos en que sea parte un Estado, el Tribunal Supremo poseerá jurisdicción en única instancia. En todos los demás casos que antes se mencionaron el Tribunal Supremo conocerá en apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones y con arreglo a la reglamentación que formule el Congreso<sup>5</sup>.

Dicho precepto también ha sido recogido en sus aspectos generales por otros países latinoamericanos que han conservado estructura federal como son Argentina, Brasil y Venezuela, ya que esta institución está dirigida esencialmente a preservar los límites que establece la Constitución entre las facultades de los organismos centrales y/o federales y los de carácter local.

---

<sup>5</sup> Constitución de los Estados Unidos de América, 1787

El antecedente inmediato del artículo 105 de la Constitución de 1917 se encuentra en el artículo 98 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, de acuerdo con el cual correspondía "a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado a otro, y de aquellas en que la unión fuere parte".

La constitución de 1857, estableció dos medios de defensa, el principal, el autocontrol, previsto en el artículo 121 y el juicio de amparo, al que confirió efectos relativos; el control adicional, el juicio político, fue estructurado expresamente con vista a sancionar a los autores de violaciones a la constitución. La controversia constitucional no fue contemplada por ella; es invención del constituyente de Querétaro<sup>6</sup>.

Desde la reforma constitucional publicada, el 3 de diciembre de 1994, dichas controversias tienen un ámbito más amplio que el que poseían en la Constitución de 1857 y en el texto original de la Constitución vigente. Las controversias constitucionales forman parte de las "Garantías Constitucionales", es decir, de los instrumentos jurídicos, de carácter esencialmente procesal, que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando ha sido violado o desconocido, así como la evolución y adaptación de sus normas a la realidad (Fix-Zamudio, 1998).

El texto del art. 105 constitucional vigente hasta 1994, el cual se reformó en una sola ocasión para incluir en él al DF y a sus órganos de gobierno (1993), atribuía en exclusiva a la Suprema Corte Justicia de la Nación, el conocimiento de las controversias que se susciten entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como, de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

---

<sup>6</sup> Herrera y Lasso, Manuel, Estudios Constitucionales, segunda serie, editorial jus México, 1964, p.254

Hasta esa fecha, las controversias constitucionales tuvieron escasa importancia práctica, en virtud de que los conflictos entre los órganos de un mismo Estado se resolvieron con mayor frecuencia por el Senado de acuerdo con la atribución que le confiere el art. 75, fr. VI, de la misma Constitución, que se refiere sólo a cuestiones de carácter político. Es por ello que los litigios entre la Federación y las entidades federativas también eran decididos por el Senado a través de la "**desaparición de poderes**" prevista en la fr. V del precepto constitucional mencionado, ya que el último conflicto jurídico de esta naturaleza, conocido como "caso Oaxaca", se resolvió por la SCJN los días 3 y 17 de diciembre de 1932, al anular ésta, con efectos generales, la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos del Estado de Oaxaca, por considerarse que invadía la esfera de competencia de la autoridad federal.

Las controversias constitucionales estuvieron reglamentadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, por la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y por la Ley de Planeación de 1983, que otorgaban también al pleno de la SCJN facultades para conocer de los conflictos suscitados en el ámbito de dichas leyes. A falta de una reglamentación específica del procedimiento, la SCJN aplicó el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La reglamentación de las controversias constitucionales vigente hasta 1994 empezó a ser insuficiente, entre otras razones, porque no preveía explícitamente a algunos posibles sujetos de las mismas, como los municipios o los órganos de la Federación (de hecho, la SCJN admitió algunas controversias planteadas por municipios contra el gobierno de un estado, al ser considerados como poderes del mismo). Dicha insuficiencia tendería a hacerse aún más notoria en el ambiente de creciente pluralismo político del país, que haría cada vez más difícil la resolución de conflictos por medios puramente políticos.

Por las razones apuntadas, la reforma del art. 105 de la Constitución publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1994, pero cuyas frs. I y II no entraron en vigor, junto

con la Ley Reglamentaria hasta el 11 de junio de 1995, reglamentó de manera más completa y precisa las controversias constitucionales en la nueva fr. I. Asimismo, poco después se expidió la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION*, del 11 de mayo de 1995).

El nuevo texto constitucional regula once supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, las que pueden suscitarse entre:

- a) La Federación y un estado o el DF;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del DF;
- d) Un estado y otro;
- e) Un estado y el DF;
- j) El DF y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del DF, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

La nueva reglamentación de las controversias constitucionales tuvo por efecto que en los dos primeros años de su vigencia se presentara un número elevado y creciente de ellas. Casi en su totalidad lo han sido por municipios en contra de actos y disposiciones de los gobiernos o congresos de los estados, pero estas

controversias, hasta ahora, tampoco han prosperado en su gran mayoría. Sin embargo, la SCJN, a través de su jurisprudencia y sus criterios de interpretación, ha empezado a definir algunas de las principales cuestiones planteadas por la nueva reglamentación de las controversias, y no resulta difícil prever que éstas tendrán cada vez mayor relevancia en lo futuro.

### 1.3 DEFINICIONES DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Después de haber mencionado un poco de la historia de las controversias constitucionales en nuestro país, pasaremos a mencionar algunas definiciones y son las siguientes:

Lo cierto es que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, nos da una definición o concepto de lo que son las Controversias Constitucionales y es por ello que recurrimos a proponer las siguientes definiciones.

La primera que se expone es la que nos da la Ministra Sánchez Cordero, quien con las ideas del Ministro Juventino Castro y Castro, propone:

“La Controversia Constitucional son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o Municipios, así como por el Ejecutivo Federal, Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión Permanente, Poderes de un Estado y Órgano de Gobierno del Distrito Federal, que tienen como objetivo solicitar la invalidación de normas generales o de actos concretos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias

contenciosas sobre los límites de los estados. Todo ello con el fin de preservar el sistema y la estructura de la constitución política”<sup>7</sup>.

Otra definición que encontramos es la que nos proporciona la Enciclopedia Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y esta señala que se puede **definir a la controversia constitucional** como:

“Las controversias de carácter jurídico que, como consecuencia de la estructura federal y de la división de poderes en el Estado Mexicano, que surgen entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenezcan a órdenes distintos, así como entre órganos que formen parte del mismo orden, y las cuales pueden ser planteadas en forma directa ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Según lo establecido en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

**A mí considerar quiero proponer la siguiente definición: Las controversias constitucionales, son juicios que se promueven ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o niveles de gobierno (Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal), por una invasión de esferas de competencia, que contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, para que proceda la controversia, es necesario que el ámbito de competencia de quien promueva el juicio, se vea afectado por un acto concreto o una disposición de carácter general, por ejemplo, una ley, un reglamento o un decreto, excepto la materia electoral, que sea contrario a lo que dispone la Constitución Federal.**

Considero que la definición que propongo, es la que más se asimila a la realidad y practica de las controversias constitucionales, ya que de una manera muy concreta y sencilla nos describe lo que son las mismas, nos establece los sujetos que pueden promoverlas, el objeto o finalidad de las controversias, así como el ámbito de

---

<sup>7</sup> Castro y Castro, Juventino, El Artículo 105 Constitucional, Ed. Porrúa, México, 2001.

aplicación de ellas, ante quien tiene que promoverse, y sobre todo excluye de una manera tajante lo que no será materia de controversia constitucional.

Por otra parte quiero señalar que las dos primeras definiciones que se dan en este punto no son malas, son conceptos que en realidad son bastante buenas para darnos una idea de lo que son las controversias constitucionales, sin embargo, a mí considero no tan completas y sencillas de entender como la tercera definición que propongo.

## **2. CARACTERISTICAS Y REQUISITOS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

Se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas.

Una característica muy importante de los juicios de controversia constitucional, es el hecho de que no se puede ofrecer la prueba confesional.

Para que pueda hablarse de que ha quedado planteada una controversia constitucional, necesita darse las siguientes características:

- A) Acontece entre dos o más entidades públicas;
- B) Debe tratarse respecto a la constitucionalidad de sus actos;
- C) El acto o ley impugnada, causa, por el solo hecho de su realización, un perjuicio y solo está procesalmente legitimado para ejercer la acción la entidad pública afectada y no un particular, en virtud de que invadió facultades que no le están atribuidas.
- D) Normalmente los efectos de la resolución son Erga Omnes, y
- E) Se refuerza la situación de la suprema corte como tribunal constitucional y órgano de la unidad del estado federal al decidir suprapartes en conflicto, entre entidades que integran al propio estado federal.

Podemos decir que los requisitos que contiene una demanda de amparo son prácticamente los mismos debe contener toda controversia constitucional y esos son los siguientes:



- a) Debe ir dirigida al C. Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
  
- b) El nombre de la persona que promueve, cual es su cargo, como acredita su personalidad y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones. (ej. Proemio de la demanda).
  
- c) Nombre y Domicilio de las Autoridades u órganos demandados.
  
- d) Nombre y domicilio de los terceros interesados;
  
- e) Actos de invalidez que se demandan;
  
- f) Preceptos constitucionales que se consideran violados;
  
- g) La leyenda de: Bajo protesta de decir verdad manifiesto que constituyen antecedentes de los actos reclamados y los conceptos de invalidez de la misma los que narro en términos siguientes hechos;
  
- h) Hechos;
  
- i) Conceptos de invalidez;
  
- j) Suspensión del acto reclamado;
  
- k) Puntos Petitorios;
  
- l) Protesto lo Necesario;
  
- m) La Firma del representante o de la persona que haya promovido la controversia.

UN EJEMPLO DE LA DEMANDA DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN RAZÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADO POR UNA ENTIDAD FEDERATIVA ES LA SIGUIENTE:

**C. MINISTRO \_\_\_\_\_**

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA**

**CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

\_\_\_\_\_ en mi carácter de síndico procurador y representante legal del H. Ayuntamiento Constitucional de \_\_\_\_\_, acredito mi personalidad en términos de los artículos \_\_\_\_\_ de la ley orgánica municipal vigente en el estado de \_\_\_\_\_ y en términos de la documental pública certificada adjunta en la que consta mi nombramiento; señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, el ubicado en \_\_\_\_\_; en términos de lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a de la ley que norma este procedimiento, en su parte conducente dice artículo 305 no es necesario mencionar el domicilio de los funcionarios públicos, estos siempre serán notificados en su residencia oficial; autorizando para tales efectos en el carácter de delegados en términos del Art. 11 de la ley reglamentaria que rige este procedimiento para que en forma conjunta o se parada represente procesalmente a mi representado a los CC. Lic. en derecho \_\_\_\_\_, solicitando por tanto, se tengan por acreditados con al calidad que les confiero que hagan promociones concurran al audiencias y en ella rindan pruebas formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, ante usted con el debido respeto ante usted con el debido respeto comparezco y expongo:

1. Por este escrito y con fundamento en lo dispuesto en los Art. 14,16,17 y 105 fracciones i inciso h), e i) y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos en relación con los diversos 1,10,14,21,22 y demás relativos y aplicables de la ley reglamentaria del Art.105 fracciones i y ii del artículo 105 constitucional invocado, a nombre del \_\_\_\_\_, en términos del título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, VENGO EN TIEMPO Y FORMA A PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, en contra de los actos de las demandadas que más adelante he de relacionar, las cuales de tal suerte que la presente reclamación contra los actos de las demandadas, que de invalidez reclamo por ilegales porque con estos, en cuanto a su dictado como en su ejecución, se interrumpirán, limitan y extingan las atribuciones del gobierno de mi representada en dicho polígono, misma que la ha venido ejerciendo en su jurisdicción territorial específicamente por lo que hace a su competencia del control y vigilancia sobre al utilización del suelo y factibilidad de sus servicios otorgamiento de licencias y permisos.

A efecto de dar cumplimiento a las disposiciones consignadas en el artículo 22 de la ley de controversias constitucionales y acciones de inconstitucional aludida, reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesto:

1. Nombre y domicilio de la actora \_\_\_\_\_ en termino de los Art. \_\_\_\_\_, del título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 1, 2, 3, 7, 11, 21 de la ley orgánica municipal de \_\_\_\_\_ con domicilio en \_\_\_\_\_ representada en término de los Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo establecido con los Art. 112, 113 122 y 123 de la Constitución Estatal y lo establecido en los Art. 1, 3, 4, 7, 11, 12, 52, 53 y demás relativos y aplicables de la ley orgánica de la citada por conducto del ciudadano \_\_\_\_\_, en su carácter de sindico procurador cuya personalidad se acredita con la copia certificada de su nombramiento que se anexa a la presente demanda y que actúa con la validación del secretario del ayuntamiento aludido, en términos del Art. 91 fracción 5 de la ley orgánica en comento.

**I. NOMBRE Y DOMICILIO DE LAS DEMANDADAS:**

**II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS TERCEROS INTERESADOS:**

**III. ACTOS DE INVALIDEZ QUE SE DEMANDAN:**

**IV. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN VIOLADOS:**

Bajo protesta de decir verdad manifiesto que constituyen antecedentes de los actos reclamados y los conceptos de invalidez de la misma los que narro en términos siguientes:

**HECHOS**

1. \_\_\_\_\_.
2. \_\_\_\_\_.
3. \_\_\_\_\_.
4. \_\_\_\_\_.

**CONCEPTOS DE INVALIDEZ**

En consecuencia dichos actos impugnados deben ser declarados inválidos no sin antes suspenderlos de plano, por atentar contra el orden constitucional vigente, en la misma medida que \_\_\_\_\_.

**SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Por lo anteriormente expuesto y fundado.

**A USTEDES CC. MINISTROS**, atentamente pido se sirva:

**PRIMERO.** Tenerme por presentado en los términos de este escrito

**SEGUNDO.** \_\_\_\_\_

**TERCERO.** \_\_\_\_\_

**CUARTO.** \_\_\_\_\_

#### **PROTESTO LO NECESARIO**

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**FIRMA**

El procedimiento de la controversia constitucional se encuentra determinado, por los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Art. 105 Const. y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es fundamental señalar que los únicos sujetos legitimados para promover una controversia constitucional son los siguientes:

a) Los niveles de gobierno establecidos en la propia Carta Magna, es decir:

- 1) La Federación;
- 2) Los Estados;
- 3) Los Municipios y
- 4) El Distrito Federal.

b) Los poderes federales:

- 1) El Presidente de la República y
- 2) El Congreso de la Unión o cualquiera de las cámaras que lo integran e incluso la Comisión Permanente;

c) Los Poderes Locales;

- 1) Los Gobernadores;
- 2) Las legislaturas de los Estados y
- 3) Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

d) Los órganos de gobierno del Distrito Federal:

- 1) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 2) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal y
- 3) El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

El art. 10 de la Ley Reglamentaria de las frs. I y II del artículo 105 Constitucional, hace referencia a las partes dentro del juicio y estas son de acuerdo con el, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia y la entidad, poder u órgano que haya emitido o promulgado la norma general o pronunciado el acto objeto de la controversia, como actor y demandado, respectivamente; el tercero o los terceros interesados, que son las entidades, poderes u órganos a que se refiere la frs. I del art. 105, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran ser afectados

por la sentencia que llegue a dictarse; y el Procurador General de la República (art. 102, apartado A, tercer párrafo, Constitucional).

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las frs. I y II del art. 105 Constitucional señala lo siguiente:

"ART. 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegue a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República"<sup>8</sup>.

Hay que señalar que el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días cuando se trate de actos o de normas generales, y de sesenta días tratándose de conflictos de límites distintos de los previstos en el art. 73, fr. IV, de la Constitución.

Artículo 73 constitucional.

"El Congreso tiene la facultad:

..... IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;"

---

<sup>8</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II Artículo 105 Constitucional, Ed. Porrúa, México, 2003.

El plazo se cuenta, en el primer supuesto, a partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdos reclamados; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. En el segundo supuesto, se cuenta a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. En el tercero, se contará a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine (art. 21, Ley Reglamentaria). Dicho artículo señala:

“ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que de lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Idem 7



### **3. CAUSAS DE PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL**

Antes que otra cosa hay que dejar en claro que la autoridad que conocerá de las Controversias Constitucionales será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, ya que la manera en que la SCJN, puede conocer de conflictos electorales en la vía de acción de inconstitucionalidad.

Los actos o las disposiciones pueden ser, en principio, de cualquier naturaleza y materia, con excepción de la electoral, expresamente excluida por la Constitución, lo que se sustenta con lo siguiente: *cfr.* la tesis P. CXXVI/95, *Anexo al Informe* 1996, pp. 88, 89, en que la SCJ definió la materia electoral, si bien para efectos de la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad.

Tenemos que mencionar antes de empezar a analizar las causas de procedencia de las controversias que el término disposiciones generales permite dejar abierta la puerta para la impugnación de todo tipo de actos normativos independientemente de su rango o del órgano emisor, siempre y cuando no se trate de normas individualizadas.

Cabe señalar que la controversia constitucional se puede, promover contra leyes que no necesiten un primer acto de aplicación, para causar un perjuicio al promovente o bien, contra leyes que, luego de su entrada en vigor, son aplicadas causando un daño a los particulares.

Las controversias constitucionales pueden referirse tanto a actos como a disposiciones generales, lo mismo respecto de su constitucionalidad en sentido estricto (referida siempre a la Constitución Federal) como a su regularidad jurídica en general, cuando no se controvierta la asignación de competencias. Aun en este último caso, las controversias son de orden constitucional, tanto por dirigirse a preservar la norma constitucional como por resolver los conflictos entre órdenes

parciales del orden jurídico mexicano.

La controversia constitucional versa sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales de las entidades federativas o de los municipios, pero ni el texto constitucional, ni la ley reglamentaria aluden a la constitucionalidad de disposiciones generales de la federación.

La materia de la controversia constitucional solo puede versar sobre argumentos de constitucionalidad; esto es, solo se puede impugnar un acto cuando se alegue que infringe la carta federal, demostrándolo con razonamientos lógico-jurídicos.

Las controversias constitucionales para poder interponerlas, se exige que para que pueda ser planteada respecto de normas generales, la existencia de un conflicto jurídico, concreto y real, entre órganos constitucionales o niveles de gobierno, a diferencia de lo que ocurre con las acciones de inconstitucionalidad.

La hipótesis en que se puede suscitar la controversia constitucional únicamente se da en el caso, en que el propio estado mexicano sea el centro de imputación de derechos y deberes con el que exista una diferencia jurídica, y no cuando se pretenda demandar a algunos órganos del estado, como el poder ejecutivo, el poder legislativo o alguna dependencia, como la procuraduría general de la república.

Para que proceda la controversia constitucional, es presupuesto indispensable 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 sea contrario a lo dispuesto por nuestra carta magna.

Retomando lo dicho en el párrafo anterior, la controversia constitucional se centra en la posible invasión de esferas competenciales. A diferencia del amparo no se requiere del agravio de un derecho fundamental y puede referirse tanto a actos concretos de autoridad como a disposiciones generales. Implica la revisión de la

constitucionalidad de actos y disposiciones generales de los diferentes órganos de gobierno.

Por actos se refiere a todos aquellos realizados por la autoridad en ejercicio de sus funciones, sean administrativas, legislativas o judiciales, salvo en los casos en que se haya previsto expresamente un procedimiento especial.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conoce de las controversias constitucionales, salvo las que se refieran a la materia electoral, que se susciten entre<sup>10m</sup>:"

- a) La Federación y un estado o el DF;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del DF;
- d) Un estado y otro;
- e) Un estado y el DF;
- j) El DF y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del DF, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105, fracción I, Ed. Porrúa, 2003

#### **4. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA**

El Dr. Ignacio Burgoa, nos dice que la "improcedencia se da por que existe un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha controversia"<sup>11</sup>.

Con lo anterior se alude a que desde el momento en que se presenta, la Controversia Constitucional, la SCJN, determinara en su primera actuación que existe un obstáculo legal para conocer de la Controversia Constitucional.

Serán improcedentes las controversias constitucionales en los siguientes casos:

A) Controversias relativas al territorio de carácter "amistoso" cuya competencia es del congreso de la unión, de conformidad con el art. 73 fracción IV constitucional.

B) Declaración de la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado y los conflictos de orden político que surjan entre los poderes de un estado, que son competencia del senado, de conformidad con el artículo 76, fracciones V y VI constitucional, respectivamente.

C) Art. 105 fracción I constitucional, hace una remisión a la ley para la regulación de la substanciación de las controversias constitucionales, las cuales pueden versar sobre cualquier materia excepto la electoral, es decir, que las causas que señala la fracción II del artículo antes señalado, no son materia de controversia constitucional, sino que el procedimiento es conocido como acción de inconstitucionalidad.

D) Resulta improcedente intentar tal vía en contra de leyes federales, máxime que en ese caso se dan las hipótesis de procedencia del juicio de amparo, en términos de los artículos 103 constitucional y 1 de la ley de amparo.

---

<sup>11</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ed, Porrúa, México, 2001.

E) Los conflictos en que la federación sea parte, o aquellos que se susciten entre el ejecutivo y el legislativo federales, sólo pueden referirse a actos concretos, pero nunca a normas generales; es decir, no puede plantearse una controversia constitucional respecto de leyes, reglamentos o tratados internacionales, so pena de resultar improcedente.

F) El artículo 19 de la ley reglamentaria señala que las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I último párrafo de la constitución política de los estados unidos mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y;

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley<sup>12</sup>.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

G) No podrá promoverse una controversia, contra resoluciones de carácter jurisdiccional, es decir, las emitidas por Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y en general, todos los Tribunales Jurisdiccionales existentes.

Ahora haremos mención a la figura del sobreseimiento la cual se puede definir de la siguiente manera:

El sobreseimiento es un acto procesal derivado de la potestad judicial que concluye una instancia, por lo que es definitivo, es decir, que se da por vía de una sentencia después de que se agotaron las instancias del procedimiento.

Cuando un órgano jurisdiccional decide sobreseer una controversia, significa que no esta no entro a conocer el fondo de la cuestión planteada, ya que, no soluciona el conflicto planteado por las partes, debido a que el juzgador toma en consideración circunstancias o hechos dentro del procedimiento o que se comprueban dentro de su substanciación y que son ajenos al fondo de la controversia y esta figura se da por la falta de interés jurídico o ha los vicios de que esta afectada la acción deducida.

ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de

---

<sup>12</sup> idem 7

improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

## **CAPITULO 2**

### **EL PROBLEMA INDIGENA EN MEXICO**

#### **1. ASPECTOS GENERALES DEL EZLN**

El primero de enero de 1994, fueron tomadas siete cabeceras municipales en el Estado de Chiapas por el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), desconocido hasta entonces. El EZLN movilizó a una fuerza calculada entre diez y quince mil combatientes, en su mayoría indígenas tzeltales, choles, tojolabales y tzotziles. El conflicto se desarrollo y permanece aun latente en dos regiones de Chiapas: la selva y los Altos.

No obstante esa composición social, el levantamiento Zapatista esta lejos de ser un movimiento étnico, y de buscar la instauración de sociedad puramente indígena. Por el contrario, se trata de un movimiento armado que reivindica y pone en el centro de su accionar, demandas propias de las sociedades modernas: democracia, libertad y justicia. Es decir se trata de un movimiento cuyas banderas se inscriben en el contexto de los procesos democratizadores de finales de siglo. El movimiento armado neozapatista del EZLN está lejos de ser expresión de la contradicción tradición-modernidad, que caracterizaron los movimientos campesinos de principios de siglo XX.

Esto se comprueba con lo referido por el comunicado Zapatista que señalaba:

“Los diez puntos por los que se da la lucha del ejército Zapatista no son simples demandas para que sean solucionadas por el gobierno, pues, tal y como ha podido verse durante el tiempo solo pueden ser satisfechos por un gobierno democrático. Ahí radica su importancia, ante la falta de eficacia de los partidos políticos de oposición, de derecha, izquierda, o centro izquierda, y frente a la intransigencia del gobierno y de los partidos como el PRI, PAN entre otros, surge el EZLN para



proponer a la sociedad mexicana no sólo a la chiapaneca, cambios sustanciales en la vida política, social y económica. El EZLN quiso sentar algunas bases para que la sociedad civil, las organizaciones sociales y los partidos políticos excluidos por el partido de estado, pudieran crear nuevas relaciones políticas nacionales fundadas en la justicia, la libertad, la democracia, pero sobre todo, en el acceso de todos los mexicanos a una vida digna<sup>13</sup>.

La aparición pública del EZLN causó una gran conmoción en el contexto internacional y suscitando cambios en la coyuntura política mexicana en el momento de entrada en vigor del TLCAN, y de cara a las elecciones presidenciales. Por primera vez en cincuenta años, el PRI se enfrentó a un dilema: permitir elecciones limpias y ser relevado del poder por esa vía o abrir la puerta a la confrontación armada que terminaría, de cualquier manera, por quitarlo del poder.

A lo largo del movimiento armado el EZLN, no se pudo convertir en un catalizador de la sociedad mexicana, el cual garantizara la paz y del cambio democrático. Dentro de la convocatoria a la Convención Nacional Democrática, intentaba mostrar una vocación pacifista y por primera vez se quiso hacer ver como un gran movimiento ciudadano que ponía en riesgo la continuidad del sistema de partido de estado y de su par, el presidencialismo.

La prensa y el propio gobierno mexicano difundieron que el EZLN es una organización de indígenas y la explicación de su origen se reduce a la "marginación" de los pueblos indios de la Selva y Los Altos de Chiapas. Para algunos esta idea no tenía fundamento, pues para esa parte de la población el EZLN era el resultado de un largo proceso de organización y lucha del pueblo mexicano por la democracia, la libertad política, los derechos humanos y la impartición de la justicia, ya que decían que los pobres de México no son sólo los pueblos indios, son la inmensa mayoría de la población condenada por una política económica excluyente, neoliberal, que ha

---

<sup>13</sup> Comunicado del CCRI-CG del EZLN con relación a la Convención Nacional Democrática, 27 de julio de 1994, en EZLN, Era, México, p. 296.

sumido en la pobreza y la miseria a alrededor de cuarenta millones de mexicanos y los ha marginado de los órganos de decisión y de gobierno. El EZLN era el resultado de ese proceso de lucha cuyos detonadores son la crisis económica que se atravesaba en México (la cual continua), la antidemocracia y la violencia institucional que en los últimos veinte años ha sido el pan de cada día para los mexicanos pobres y la clase media. O para decirlo en las propias palabras del EZLN: "estamos rompiendo con una dictadura, con un sistema político dictatorial definido por un partido de estado y por el presidencialismo, un sistema político que basa su poder en la usurpación de la voluntad popular y en la imposición de un proyecto económico que sacrifica los sectores sociales más importantes del país, para beneficiar a un puñado de familias, entre las que se encuentran las familias de los gobernantes"<sup>14</sup>.

Pero, la pregunta obligada es ¿por qué Chiapas?, ya que ahí se combinan problemas estructurales y coyunturales con resabios históricos que hacen de Chiapas una sociedad sumamente polarizada y porque ahí existe tradición de lucha y organización de los pueblos indígenas y particularmente de un proceso desarrollado en los últimos veinte años que ha sentado las bases de la modernización política. Por ello, el gobierno Salinista, autoproclamado modernizador por sí mismo, representa la posición premoderna de México. Pero para entender esta realidad se hace necesario recurrir al pasado, al reciente y al lejano, pues hoy más que nunca, el pasado "cuenta por lo que significa para nosotros. El pasado está presente en todas las esferas de la vida social"<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibid. Este puñado de millonarios estaría compuesto por tan sólo treinta y siete familias.

<sup>15</sup> Jean Chesneaux, *¿Hacemos tabla rasa del pasado? A propósito de la historia y de los historiadores*, traducción de Aurelio Garzón del Camino, editorial Siglo XXI, primera edición en español, México 1997, p. 22.

## **2. MOTIVOS DE LA REBELIÓN**

Ahora bien hay que hacer mención a los motivos del por que surgió el movimiento indígena, el cual desde mí punto de vista, el problema no radica en las formas de tenencia de la tierra, que es algo muy importante, sino más bien en los medios para explotarla, es decir, los convencionistas o sujetos que forman el movimiento, todos ellos hombres del campo por excelencia, sabían muy bien y todo el temor que tenían al reparto agrario.

Chiapas es un estado de contrastes, por su ubicación geográfica tiene relevancia estratégica, pues es vía de entrada y salida a la centroamericana. Es rico en recursos naturales con los que proporciona al país energía eléctrica (primer lugar nacional), petróleo (cuarto lugar nacional) y gas (tercer lugar nacional), maíz (tercer lugar nacional), café (primer lugar nacional), plátano, cacao, ganado bovino (segundo lugar nacional), cítricos, mango. Es asimismo proveedor de una gran variedad de maderas de origen tropical y cálido húmedo. Pero no obstante esas riquezas, Chiapas es uno de los estados con alta grado de marginación y elevados índices de desnutrición, incomunicación, falta de servicios médicos y de energía eléctrica, analfabetismo (30 por ciento) y pobreza.

Podemos retomar la expresión de Federico Reyes Heróles: "Los contrastes en el agro mexicano difícilmente podrían ser mayores: riqueza y miseria. Algo en la legislación agraria anda mal y todos lo sabemos"<sup>16</sup>. ¿Será la legislación agraria el origen de todos los males o será la falta de apoyo financiero al campesinado? En efecto, todos sabemos que préstamos e inversiones públicas favorecen las tierras de mejor rendimiento. Se ha dejado el campo a merced de la ley de la selva y en manos caciquiles que han hecho de la ignorancia y de la pobreza su caldo de cultivo electoral.

---

<sup>16</sup> Varios autores, Ensayos Legislativos, Ed. Senado de la República, México, LVIII Legislatura, 2003, p. 78.

El levantamiento armado que recibió el año 1994, justo en el momento de puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte despertó a este mundo a su agresiva y lacerante realidad. El EZLN, el cual, rompió la coraza de la realidad virtual en la que la tecnocracia y la desesperanza los mantenían envueltos, para volver a vivir e involucrarse con su tierra, con su gente, con su sentido.

Fue algo sorprendente el descubrir una oposición a la política de entrega al gran capital, surgida de uno de los rincones más olvidados y miserables de nuestro país, que se creía el más alejado de la modernidad capitalista. El movimiento del EZLN ha mostrado cómo esta miseria es la cara oculta y vergonzosa de esa modernidad, que tan virtuosa aparece en los discursos oficiales.

Cuanto más resalta la gran riqueza natural de Chiapas, más agrede la miseria de su población, que es la otra cara de sus aportaciones a la reproducción mundial del capital. Esta miseria es creada a través del mismo proceso que ha desarrollado el conocimiento de la naturaleza y las capacidades de producción que propician la valoración de los recursos bióticos de la región. La reestructuración capitalista que ha permitido la expansión de estos capitales tecnológicamente tan adelantados es la que produce exceso de población en el mundo, la que exige menores costos de fuerza de trabajo y una disponibilidad más elástica de la misma. Contradictoriamente, este territorio tan rico es también el más pobre, seguramente de los más pobres del mundo, y su miseria contribuye a fijar los nuevos límites, cuantitativos y cualitativos del ejército proletario mundial, en activo y de reserva, a determinar los bajos niveles salariales.

Hasta ahora se han destacado preferentemente las problemáticas políticas, que el conflicto social iniciado en Chiapas, ha puesto en entredicho, pero poco se ha trabajado sobre las condiciones económicas que subyacen y que hacen de Chiapas un espacio de cruzamiento entre los procesos de acumulación internacional y regional del capital, así como de la nueva conformación mundial del ejército industrial y rural de reserva. Un primer balance general de la riqueza material de la que

dispone Chiapas, sea que se encuentre en explotación o en perspectiva y de la especificidad de su fuerza de trabajo y de las relaciones de producción en las que se encuentra inserta.

Existe una riqueza material de Chiapas y tiene recursos estratégicos. Chiapas posee materias primas indispensables para la producción y el consumo capitalista mundial, lo cual le confiere cierta importancia estratégica para el desarrollo de México y las potencias metropolitanas.

Por tal motivo, la región se ha organizado desde fines del siglo XIX en torno a la explotación de tales riquezas (madera, caucho, chicle, café, tabaco, plátano, petróleo, ganado, etc.), con base en diversos patrones de división técnica, territorial y social del trabajo, organizados en torno a la obtención de ganancias extraordinarias procedentes de la renta diferencial que arroja la depredación de sus privilegiadas condiciones naturales y de la superexplotación de su población básicamente indígena. De estos pivotes deriva el específico modo en que se impone a dicho territorio la moderna irracionalidad capitalista que exprime el trabajo indígena, genera superpoblación rural, depreda los recursos naturales y obliga a constantes movimientos migratorios de población. Por ello, sólo en áreas restringidas de Chiapas la obtención de la ganancia extraordinaria suele fundarse en el progreso técnico.

Indudablemente, la presente organización capitalista del territorio chiapaneco, muestra necesidades específicas impuestas por la lógica nacional de la acumulación, como pueden ser la reproducción de la economía campesina de subsistencia y una complementaria acumulación originaria permanente.

Para demostrar esta tesis nos atenderemos a repasar los principales rubros que hacen de Chiapas un territorio de interés estratégico tanto para el capital nacional como mundial.

Dichos renglones son los energéticos (petróleo e hidroelectricidad), el agua, ciertos alimentos (principalmente ganado bovino, plátano, café y maíz) y la biodiversidad, a lo cual hay que añadir un bien estratégico casi nunca considerado por los economistas como fuerza productiva esencial, pero que, a pesar de su aparente neutralidad, el capital no duda en manejarlo como una mercancía más, nos referimos al territorio geográfico, que en el caso de Chiapas resulta particularmente relevante desde el punto de vista económico, geopolítico y militar. Además el territorio chiapaneco también alberga en abundancia otro gran bien mexicano que, junto a los anteriores, conforma el acervo de mercancías estratégicas de exportación. Es decir, la fuerza de trabajo, empleada y desempleada, que no sólo produce plusvalor sino también contribuye a la baja general del salario.

El Territorio en el análisis convencional de los elementos económico-estratégicos de una región suele contemplar al territorio como un recipiente pasivo de riquezas naturales, sin embargo aquí lo asumimos como punto de partida de nuestro análisis por cuanto constituye en verdad una riqueza estratégica usada y dominada por el capital nacional e internacional como fuerza económica, política y militar. Su consideración tiene importancia no sólo para la evaluación del poder del que disponen y los intereses que mueven los diversos capitales. La propia población, al momento en que logra organizarse política y/o militarmente dota de un nuevo sentido a sus territorios físicos, biológicos e históricos, aprovechando las ventajas y desventajas de su topografía, hidrografía, comunicación o incomunicación de las localidades, etc., así los espacios geográficos pueden convertirse hacia usos económicos inéditos.

Chiapas cuenta con la medida territorial de un país centroamericano medio que, en principio, le otorga la posibilidad material y la constante tentación histórica de una autonomía nacional. Posibilidad y tentación no sólo para los chiapanecos, sino también para Guatemala, que por desgracia desde hace 40 años funciona, entre otras cosas, como la mejor puerta de entrada estratégica militar de Estados Unidos hacia las importantes reservas petroleras del sureste mexicano. Así también, de la

consideración de las cualidades de posición (cercanía o lejanía de los centros de control, etc.) y silueta física de un territorio (posible vecindad con otros espacios geográficos) se deriva su potencialidad estratégica. Nos referimos con esto tanto a la inscripción de Chiapas dentro del área centroamericana, a su proximidad con Estados Unidos y el área geoestratégica del caribe, como a su vecindad con Guatemala y la cuenca del pacífico, pero también a su primordial vecindad estratégica con Tabasco, y sólo secundariamente con Oaxaca y Veracruz.

Ser el principal territorio de la frontera mexicana con Guatemala implica para el capitalismo chiapaneco y mexicano una serie de ventajas, pero también de vulnerabilidades económicas, políticas, militares y culturales.

Al ser uno de los once estados de la República que disponen de litorales en el Océano Pacífico, Chiapas tiene la posibilidad de articular su producción estratégica con el área más dinámica de la economía mundial. Si bien, hay que tener en cuenta que no se trata de una región que disponga de grandes vías de comunicación terrestre orientadas hacia el mar. La sierra madre del sur conforma un importante obstáculo orográfico que impide la orientación de su infraestructura hacia el mar. No obstante, se cuenta con un puerto de altura, Puerto Madero, el cual en la actualidad sirve fundamentalmente para la exportación del plátano cultivado en el Soconusco. Es evidente que los obstáculos topográficos no pueden tomarse como definitivos. Por ejemplo, la difícil orientación geográfica de la economía chiapaneca hacia el estado de Tabasco, que funge como un centro de gravedad hacia el cual se precipita parte de su riqueza, vence el impedimento que representa la sierra norte de Chiapas.

La más importante interconexión económica entre las entidades de Chiapas y Tabasco, se debe a la existencia de importantes cuencas petroleras en los municipios fronterizos del norte de Chiapas ubicadas en la llamada llanura costera del Golfo de México o de Tabasco. En función de tales explotaciones se han construido a lo largo de la frontera del estado numerosas carreteras secundarias, oleoductos, gasoductos, etc., que también contribuyen sustancialmente a la

precipitación de la riqueza en dirección a esta frontera norte del estado. Por esa misma región (rodeando los laberínticos pantanos de la Chontalpa) atraviesa la única vía férrea que comunica a la península de Yucatán con el resto del país. Sobre semejante infraestructura se establece la articulación de la ganadería tabasqueña y chiapaneca, así como otros flujos de mercancías (plátano, café, palma camedor, recursos bióticos, fauna salvaje, etc.) que desde ahí también corren hacia otras regiones del país.

Como vecino de Oaxaca, Chiapas comparte en su frontera una importante reserva biótica, el bosque de los Chimalapas; y además participa activamente en la generación de sus complejos problemas sociales (migración indígena e invasiones ganaderas). La riqueza ecológica y explosión social del área también resultan importantes desde una óptica geopolítica por cuanto conforman, precisamente la parte del territorio oaxaqueño que, junto con todo el estado de Chiapas y el resto del sureste mexicano, quedaría del otro lado del país en caso de construirse un canal marítimo en el istmo de Tehuantepec. Al respecto debe tenerse en cuenta que las vías de comunicación terrestre (carreteras y vías férreas) aquí existentes, si bien tienen gran importancia no igualan ni remotamente a las de la frontera con Tabasco.

Mencionando algo relativo a las riquezas con que cuenta el estado es el agua y tomando en consideración que el mundo contemporáneo comienza a padecer una progresiva escasez de agua dulce generada por el aumento en la demanda, por su contaminación urbana e industrial, por el avance de la desertificación, así como por la alteración de los climas del planeta. Ello convierte al compuesto en una nueva materia prima estratégica, es decir, en una mercancía cara que, conforme se profundice su escasez, irá quedando sólo al alcance de unos cuantos.

Chiapas, junto con Tabasco, cuenta con la mayor riqueza acuifera del país. Abundancia fundada en la naturaleza lluviosa del clima, propiciado a su vez por la selva tropical de la región. En el norte del estado, muy cerca de Pichucalco, se registra el mayor régimen de precipitación pluvial de toda la república. No hay que



olvidar, sin embargo, que dentro de Chiapas, territorio de sorprendentes contrastes, existen regiones al norte y al oriente así como en el recodo del Soconusco, faltas de lluvia durante todo el año, o bien que sufren un periodo de sequía primaveral. Por lo que concierne al régimen de humedad de sus suelos, a pesar de que el norte del estado cuenta con las tasas más altas del país, también como una curiosa paradoja Chiapas presenta, justamente en la cuenca del Grijalva, a la altura de la presa más grande del país (la Angostura), un suelo relativamente seco, donde sólo se alcanza a acumular humedad entre 90 y 180 días al año.

Sin embargo en términos generales, Chiapas cuenta con el sistema hidrográfico más rico de todo el país. Para efecto de su clasificación se le agrupa en cuatro regiones: el sistema del Grijalva, donde se asienta la mayor parte de la economía agrícola, industrial y urbana del estado; el sistema del Usumacinta, que incluye a todos sus caudalosos afluentes de la selva lacandona (Lacantun, Jataté, Lacanjá, tzendales, etc.), pero también del Petén guatemalteco (la Pasión, San Román); el sistema del norte, colector de agua en la región más lluviosa de todo el país, se forma por los ríos que nacen en la Sierra Huitepec como el Pichucalco, el Teapa, el Tulipa y el Tacotalpa; finalmente, el sistema de la Costa del Pacífico se compone de 17 ríos menores que naciendo en la sierra madre de Chiapas desembocan en el Océano Pacífico.

Respecto de la reserva biótica, mientras el mundo entero sufre la crisis del viejo patrón tecnológico dominante en el siglo XX (acero-petróleo), crisis generada tanto por el agotamiento de su eficacia productiva como por sus insostenibles consecuencias ecológicas, se abren paso nuevas tecnologías más productivas y flexibles, ahorradoras de energía, sí bien con otros problemas de adecuación al medio ambiente. Con un ligero rezago respecto de la microelectrónica e informática se perfila la biotecnología también como tecnología estratégica para el siglo XXI, muy especialmente a través de la ingeniería genética.

El gobierno mexicano ha decretado y regularizado en el estado de Chiapas, en tanto que reservas ecológicas o como parques nacionales, 11 áreas protegidas que suman, poco menos del 10 % del territorio del estado. A ello deben añadirse otras 31 áreas de reserva que el estado no ha procedido a regularizar.

Las pocas selvas tropicales que como la lacandona, sobreviven en el mundo (no son más de quince) encierran el principal depósito genético de la tierra: como gigantescos bancos de memoria en evolución a través de millones de años, son la principal biblioteca de experiencias de la naturaleza de la cual todavía tenemos mucho que aprender.

En cuanto a la producción de alimentos y lógica de acumulación regional, Chiapas entre los principales alimentos que produce sólo el ganado y en menor medida, el plátano y el café alcanzan importancia internacional. Otros, por su participación en ciertas exportaciones nacionales menores, tienen una importancia cualitativa. Es el caso, por ejemplo, de la miel, la naranja, la palma camedor o el cacao. Finalmente, otros productos como el maíz y el frijol, aunque tienen una gran relevancia en la producción local y nacional en el caso de los cultivos ejemplares procedentes de regiones altamente productivas, carecen de ella en las exportaciones del país. Es necesario resaltar, sin embargo, la autosuficiencia de Chiapas con respecto al maíz e incluso su producción excedentaria. Aunque el cultivo del maíz constituye el 61.5% de la superficie cultivable del estado y el 49 % del valor agrícola final, dicha producción responde, como en el resto del país, tanto a las necesidades de la autosubsistencia campesina y del mercado interno chiapaneco, como al mercado nacional. Así, aunque el régimen de lluvias, el clima y la cultura agrícola local favorecen un cultivo masivo de maíz, éste, dada la baja productividad total, no logra convertirse en un producto chiapaneco de exportación, pero sí, indudablemente, concede al estado no sólo autosuficiencia sino superávit.

Las riquezas naturales de Chiapas que lo convierten en uno de los paraísos del mundo, con condiciones inigualables para el desarrollo de la vida, lo hacen,

paradójicamente, uno de los espacios más inhóspitos para la vida del hombre, es decir, existe una gran miseria social. Es el estado de la República con el mayor índice de marginalidad, lo que implica que más de la mitad de sus habitantes son analfabetos y no gozan de los servicios básicos de electricidad, drenaje y agua potable.

La gran variedad de culturas asentadas en esta región, que debe ser indudablemente considerada entre sus recursos estratégicos, se expresa en la alegría y diversidad de sus artesanías, y en la triste incomunicación con su entorno. Alrededor de una tercera parte de los indígenas chiapanecos no hablan español, otro tanto lo hace con serias limitaciones, y mucho menos su lengua es hablada por el resto de la población.

Los grupos indígenas más importantes que subsisten a la fecha son el tzeltal con 317,608 personas (9.9 % de la población total del estado), el tzotzil con 281,677 personas (8.8 %), el chol con 139,646 (4.3 %), el tojolabal con 44,618 (1.4 %), el zoque con 43,350 (1.4 %), el kanjobal con 13,433 (0.4 %) y el mame con 12,320 (0.4 %). En conjunto la población indígena de Chiapas no alcanza ya, a juzgar por las cifras oficiales, ni un tercio del total (27.6 %) y su territorio ha sido paulatinamente restringido o desplazado por las diferentes actividades económicas desarrolladas por una parte de la población mestiza que se ha erigido en clase dominante local.

El caso de Chiapas requiere para su comprensión de un recorrido por los ancestrales problemas de relación entre indígenas y mestizos porque éstos forman parte de la explicación de las formas particulares que asume aquí la producción de riqueza y la explotación del trabajo, en ocasiones encubriéndola y en otras más agregándole subrepticamente una justificación desculpabilizadora.

Los indígenas son los poseedores originales de las tierras, muchas de ellas arrebatadas directamente por los conquistadores, pero también son, desde esa misma época, los trabajadores directos de las mismas, ya como esclavos,

asalariados o bajo modalidades intermedias. La historia más reciente de Chiapas, donde todavía subsisten algunas formas de sumisión forzosa del trabajo, nos muestra una persistencia de la política de despojo, si bien con cara moderna, puesto que el tipo de actividades desarrolladas en esta zona mantiene la preeminencia de la tierra como principal fuerza productiva, sea que se considere la agricultura, la ganadería, la explotación petrolera o el aprovechamiento biótico.

Este hecho y los límites objetivos de la expansión territorial forman parte no sólo de la problemática indígena o campesina actual sino también de la de los ganaderos y clase dominante local, que a la vez se ven confrontados por un proceso mundial de valorización que los señala como ineficientes y los conduce a una explotación más brutal de sus fuerzas productivas: la tierra y los campesinos, en su mayoría indígenas.

No podemos dejar de pensar en el racismo, que puede o mas bien existe en Chiapas, desde el inicio de la historia de México se dio el hecho de convertir a los príncipes mayas en esclavos de los encomenderos cuando no optaban por el suicidio, como en el Cañón del Sumidero. Sólo un siglo después se completó la dominación de Chiapas cuyo último suceso fue el sometimiento de los lacandones.

El chiapaneco fue uno de los espacios más difíciles de conquistar, ya que se caracterizó por una fuerte y decidida resistencia expresada en diferentes rebeliones que se han ido transformando con el tiempo de lucha territorial frente a los invasores extranjeros en contradicción de clases frente a los finqueros o acaparadores de tierras, beneficiarios de los acuerdos de desamortización de bienes comunales o de colonización que datan de las épocas de Benito Juárez y Porfirio Díaz.

Este devenir histórico de la sociedad chiapaneca ubica a los indígenas simultáneamente como la fuerza de trabajo natural para las actividades agropecuarias y como el cuerpo del delito que obliga a los finqueros

sistemáticamente a reivindicarse como, por ejemplo, los verdaderos coletos, o a argüir su superioridad racial y cultural frente a ellos.

El racismo permite justificar los marcados contrastes sociales existentes y remite a condición natural o a diferencia cultural la miseria y la ignorancia en las que se ha sumido a las poblaciones indígenas, cuando en verdad esa ignorancia, traducida en analfabetismo o incapacidad para asimilar las propuestas culturales ajenas, así como también para desarrollar la propia, es justamente parte de la política de segregación que tan cuidadosamente se ha mantenido en el estado para conservar a esta población como fuerza de trabajo cautiva.

Las armas de estos desplazamientos han sido la fuerza y el racismo, o mejor, el uso de la fuerza validado por el racismo y el desprecio culpable hacia las comunidades indias.

La fuerza de trabajo indígena, las comunidades indígenas comparten con el resto de comunidades rurales el aislamiento a que las sometió el desarrollo capitalista y su encierro en una economía de autosubsistencia, sustentada en su relación con el medio ambiente natural. El contenido concreto de la subsistencia en cada caso está delimitado por las características del ecosistema. Sin embargo, en el caso de Chiapas, es el desarrollo de explotaciones propiamente capitalistas el que inflige los mayores cambios.

El capitalismo chiapaneco, como es sabido, se establece desde el inicio en torno a la tierra y sus bonanzas, es decir, se sustenta preferentemente sobre la base de la renta diferencial, y por tanto asume características distintas a las de un capitalismo persecutor del plusvalor extraordinario. El primero es por definición acaparador, usurpador y depredador. Su ganancia proviene de la mayor cantidad de recursos que se apropie, y los medios que dispone para ello se resumen en el uso de la fuerza, ya que ni siquiera se trata en un principio de avanzar a través de la competencia con otros capitales sino más bien de desarticular modos de producción anteriores para

arrojar sus recursos tecnológicos y humanos al mercado. Sin embargo, cuando la ganancia proviene de condiciones externas, que todavía no pueden ser dispuestas por el propio capital, como la fertilidad de la tierra, los avatares climáticos, etc., ésta responde más a consideraciones de cantidad que de calidad. Mientras más tierras, cerca del agua, mientras más accesibles, mejor y más abundante se anuncia la producción; mientras más trabajadores menos se les paga y son más sustituibles. La disminución de costos en estos casos no proviene del incremento de productividad sino de lo que se logra arrebatar aquí y allá mediante relaciones de fuerza convenientes. En un caso así, cualquier posibilidad de apuntalar o validar las relaciones de fuerza contribuye al incremento de la ganancia.

El estado está clasificado como el de más alta marginalidad en el país, y se puede afirmar que la actitud que mencionamos del capital chiapaneco frente a las comunidades indígenas marca toda la política social del gobierno del estado y del federal. El ganado cuenta con una extensión per cápita mucho más alta que la de los pobladores de la zona indígena, quienes presentan los mayores grados de hacinamiento del estado y entre los más altos del país.

De los 112 municipios en que se subdivide el territorio chiapaneco, 38 están catalogados como de muy alta marginación. Entre ellos se encuentran 30 municipios mayoritariamente indígenas ubicados en Los Altos o en los municipios que circundan el área petrolera de la zona norte y el resto (7.9 %) corresponden, a la parte más alta de la Sierra, con población también miserable pero no indígena; sin embargo, el 79 % de esta zona con muy alta marginación comprende los municipios en que la población indígena rebasa el 75 %.

Es muy importante destacar que en esta zona más del 50 % es analfabeta; del resto, el 83 % no tienen la primaria completa, y alrededor del 50 % viven en habitaciones sin drenaje, ni escusado, sin energía eléctrica en el estado que genera la mitad de la consumida por el país entero y sin agua entubada. Más del 80 % se encuentran hacinados en viviendas, con piso de tierra y el 90 % percibe ingresos inferiores a dos

salarios mínimos, cantidad considerada por el CONAPO como parámetro de medición porque ingresos monetarios de hasta dos salarios mínimos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares y eso contempla solamente a los de baja densidad.

El resto de la población indígena que ha tenido la posibilidad de escapar de esta miseria criminal se mantiene dentro de los niveles de alta marginalidad, de manera que no se distancia demasiado de sus compañeros de origen. De todas formas, en esta precariedad, cualquier mínima ventaja puede repercutir sobre la salud general o las tasas de mortalidad.

Una buena parte de las muertes en territorio indígena ocurren por padecimientos relacionados con la desnutrición. La principal causa de muerte que se registra, por ejemplo, son las infecciones gastrointestinales o diarreas que, como se sabe, son provocadas por la insalubridad y por la ingestión de alimentos en mal estado o por la escasez de ellos y el desarrollo de cuadros clínicos de desnutrición. Muchas otras muertes se deben a malformaciones congénitas que en muchos casos están relacionadas con la desnutrición de las madres o a padecimientos respiratorios que, nuevamente, están estrechamente vinculados con la pobreza.

Así, las causas de muerte de niños y ancianos se relacionan con la desnutrición, insalubridad y carencia de medios para combatir las inclemencias ambientales; sin embargo, entre la población en edad productiva, una causa muy importante son los accidentes.

Con todo esto, el propio proceso de acumulación de capital en Chiapas se encuentra amenazado. No hay manera de aumentar la exacción sobre las comunidades y la fuerza de trabajo que brindan. El capitalismo salvaje que se ha desarrollado en Chiapas está depredando la naturaleza y a la población; está eliminando a la gallina de los huevos de oro, única fuente de su ganancia.

La población trabajadora de Chiapas, y especialmente la indígena, está en el punto de optar por diferentes tipos de muerte segura: hambre, enfermedades o guerra.

Después de todo lo expuesto con anterioridad podemos llegar a las siguientes conclusiones:

El territorio chiapaneco es espacio de confluencia del proceso general de acumulación de capital por la manera particular como este proceso se ha ido desarrollando localmente. La reestructuración capitalista contemporánea se ha construido sobre bases tecnológicas más profundas y esto ha modificado la relación entre el capital y el medio ambiente redefiniendo el universo de materias primas y sus jerarquías internas; materias primas que ni siquiera eran consideradas han empezado a incorporarse al núcleo de necesidades estratégicas de la reproducción mundial capitalista, otras han adquirido nuevas dimensiones y algunas más han perdido importancia relativa. Todo esto de conformidad con los nuevos campos y propuestas tecnológicas en práctica y con la nueva articulación mundial de la totalidad capitalista.

En Chiapas parece estar teniendo una confrontación entre un proceso de acumulación local sustentado en un capitalismo que basa su ganancia en la renta diferencial y en la depredación de la población trabajadora, de los recursos naturales y el proceso mundial de acumulación que, cuando este ímpetu depredador amenaza sus propias condiciones de reproducción, promueve otro uso de los territorios y de la propia fuerza de trabajo, que se sustenta en el desarrollo de las fuerzas productivas y en la extracción de plusvalor extraordinario. Sin embargo, aun sobre estas bases, no se trata de un capital solamente generador de riqueza sino también de miseria, al que le es consustancial llevar la explotación de la fuerza de trabajo hasta donde la técnica y la correlación de fuerzas entre las clases lo permitan. El desarrollo de las fuerzas productivas no elimina la explotación, sólo cambia su fisonomía y, en todo caso, esto es posible mediante una exacerbación correspondiente de los procesos depredatorios.



El proceso de acumulación en Chiapas parece haber entrado en contradicción con el del gran capital en la medida en que ha llegado a los límites de depredación (de la fuerza de trabajo y de la naturaleza) un mayor arrasamiento de las reservas naturales chiapanecas puede ser irreversible y eliminar posibilidades de su aprovechamiento futuro (genético, médico, etc.). Asimismo, la expoliación a la que han sometido a la población chiapaneca no puede ser acrecentada pues ha rebasado los mínimos biológicos y humanitarios, y llegó al límite de provocar un conflicto que, por estar planteado como conflicto de clases, amenaza al capital en su conjunto.

No obstante, la fuerza de trabajo al no poder ser disociada de su portador, se convierte en sujeto de este proceso y por tanto es capaz de modificarlo. El exceso de población que se enfrenta al capital puede ser entendido desde dos perspectivas: numérica y política. Chiapas es expresión de la síntesis de estos procesos contradictorios, a la vez que constituye la primera respuesta organizada al proceso de saneamiento del capital. En todo caso habría que preguntarse, si es que realmente hay un exceso de población, ¿quiénes son los que sobran?. Los dos sujetos del proceso capitalista se encuentran confrontados en Chiapas y han planteado los límites que atañen al proceso general de reproducción capitalista.

Existe además, un enorme rezago en la aplicación de la justicia, sobre todo, en lo que respecta a la distribución de la riqueza y de los medios de producción. La riqueza de unos contrasta con la miseria de campesinos, indios y mestizos. Esta problemática es más aguda en el medio rural pues allí se concentra la mayoría de la población chiapaneca. En 1980 el 66.28 por ciento y en 1990 el 56.9 por ciento de la población estatal, vivía en localidades menores de dos mil habitantes.

A continuación haremos mención a los Movimientos agrarios que han existido y así tratar de entender la fuerza que creó al EZLN.

Pasemos ahora a la historia de los movimientos agrarios de los últimos veinte años, para entender cabalmente el proceso que dio origen al EZLN, pues, como dice Marcos, "los dirigentes que ahora forman el Comité Clandestino Revolucionario Indígena, pasaron antes por un proceso muy largo de la lucha legal, política, reivindicativa también. Respeto a sus tradiciones, a sus derechos a la vida pero a la vida indígena, no a vivir nada más, sino a vivir según sus tradiciones y sus culturas, y toparon una y otra vez con la intransigencia"<sup>17</sup>.

Periodos de desarrollo del movimiento campesino:

Primer periodo: los que no tenían voz se inconforman:

La lucha del campesinado chiapaneco surge con mayor fuerza justamente en el momento en que a nivel nacional el movimiento campesino entra en una fase de reflujo, y su localización geográfica cambia. Es entonces cuando Chiapas y otros estados del sur se convierten en escenario de un movimiento agrario sustancialmente diferente al del periodo 1970-1976, que se presentó en las zonas de agricultura empresarial.

Este periodo, el de 1976 en adelante, es la resistencia de un sector de campesinos localizados en zonas de agricultura temporalera y de subsistencia, cuya estructura está impregnada de caciquismo y latifundismo y relacionado con una impresionante expansión de la ganadería extensiva, principal fuente de conflictos; aquí el movimiento campesino tiene que enfrentar un ambiente social y político permeado por la violencia cotidiana.

El proceso de lucha y organización de los campesinos chiapanecos, se intensifica a principios de los años setenta, particularmente en el año de 1974 a 1977, se inició y desarrolló en torno a dos vertientes: la primera fue el congreso indígena que se realizó en San Cristóbal de las Casas, en el mes de octubre de 1974, auspiciado por

---

<sup>17</sup> Revista Era, México 1994.

el gobierno del estado y organizado por la Diócesis de San Cristóbal. El Congreso fue un instrumento cohesionador del sufrimiento y descontento de los indígenas tzotziles, choles, tzeltales y tojolabales. la segunda vertiente, son los movimientos que se desarrollaron paralelamente al Congreso Indígena, con una dinámica propia, sin impulso oficial y que dieron origen a otras experiencias de organización y lucha. Los casos más sobresalientes fueron: los comuneros de Venustiano Carranza; el levantamiento de indígenas tzotziles en el municipio de San Andrés Larráinzar, el violento despertar de los chamulas y, por último, el resurgimiento de la lucha agraria de los campesinos mestizos de la región de la Frailesca<sup>18</sup>, principalmente, en el municipio de Villa Flores, cuyo movimiento se extendió a los de Chiapas de Corzo, Tzimol y Soconusco y que en 1976 fundaron la Alianza Campesina "10 de abril".

#### Segundo periodo: organizaciones políticas y ampliación del conflicto

Este periodo comprendió los años de 1978 y 1979 y se definió como un segundo momento por la llegada a Chiapas de las primeras organizaciones políticas de izquierda que incidieron en el joven movimiento campesino y porque el conflicto se extendió a otras regiones del estado, ampliándose no sólo el espacio sino también el abanico de demandas campesinas. En el primer caso se trató de dos organizaciones: Línea Proletaria y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC).

Línea Proletaria logró insertarse al proceso de organización de los campesinos de la Selva Lacandona, región norte (Simojovel, Huitiupán, Sabanilla, Tila) y en la Sierra Madre. En estas regiones promovió la protesta campesina en torno a la demanda de tierras e impulsó la organización autónoma en la producción. En esta última, su acción coincide con el proyecto López Portillista de la Alianza para la Producción y el Sistema Alimentario Mexicano

---

<sup>18</sup> Bastión de la contrarrevolución *mapache* de 1914 a 1920.

El trabajo político de esta organización se orientó a la creación de instancias políticas y económicas de los campesinos; de esta manera, en septiembre de 1980 crearon y consolidaron a la Unión de uniones y Grupos Campesinos solidarios de Chiapas (UU) y posteriormente fundaron la Unión de Crédito "Pajal Ya Kactic"

Por su parte, la CIOAC organizó, en 1978, a los peones acasillados de las fincas ganaderas y cafetaleras de los municipios de Simojovel, Huitiupán y El Bosque (zona norte). Fundó, el 26 de octubre de 1980, el Sindicato de Obreros Agrícolas "Miguel de la Cruz"; desde entonces inició también los trámites ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para que se le concediera el registro al sindicato. Al mismo tiempo, presentó más de 20 demandas laborales exigiendo el pago de salarios y prestaciones incumplidas por los patrones, así como el pago del salario mínimo conforme lo establecido por la legislación y la Comisión Nacional del Salario mínimo.

Con la presencia de estas dos organizaciones la lucha campesina en Chiapas, empezó a romper su aislamiento y a incorporarse a estructuras organizativas que le permitieron superar el espontaneísmo, la dispersión y la improvisación de los primeros años.

En el Soconusco los campesinos lucharon por romper el monopolio que tienen sobre la tierra, cafetaleros de origen alemán asentados en esa región desde finales del siglo XIX; la prensa registró 27 invasiones agrarias promovidas por la Alianza Campesina Revolucionaria (ACR)<sup>19</sup>.

Estas acciones tuvieron como respuesta la violencia oficial y de particulares; por ejemplo, el 5 de marzo de 1980 siete campesinos del ejido 15 de septiembre, en el municipio de Suchiate, fueron asesinados por la policía de seguridad pública y finqueros al ser desalojados de las tierras invadidas.

---

<sup>19</sup> CIACH, *Resumen informativo*, n. 27, San Cristóbal de Las Casas, enero de 1989, p. 8.

Este corto periodo no es solo de dispersión y reflujo, sino también de ampliación de las áreas en conflicto. El proceso de organización y lucha campesina registra una tendencia ascendente, no obstante que no siempre acontece en una misma comunidad o región. Lo que se observa es una acumulación de experiencias que va pasando de unos a otros.

Tercer periodo: surgimiento y consolidación de las organizaciones campesinas

Pese a todos los intentos oficiales por deslegitimar y desmembrar a la totalidad del movimiento campesino, mediante el soborno, amenazas, represión abierta, selectiva y masiva, éste no sólo sobrevive, sino que avanza. En este periodo -1980 a 1984- gran parte de estas primeras luchas y vivencias campesinas. Comenzaron a cuajar y se concretaron en la formación de organizaciones sociales con distintas tácticas y métodos de trabajo, pero con el mismo origen y objetivo: buscar la solución de las demandas agrarias, conseguir espacios de participación política y mejorar las condiciones de vida de sus agremiados. Del proceso iniciado en 1974 surgieron tres organizaciones:

a. La Central Independiente de Obreros y Campesinos (CIOAC) se consolidó y en 1980 aglutinaba a 90 comunidades de varias regiones del estado. Pese a que en un principio intentó dar prioridad a las demandas de corte laboral, la propia realidad la orilló hacia las de carácter agrario.

b. La Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas (UU) se constituyó el 4 de septiembre de 1980 en el ejido Bajucú, municipio de las Margaritas, Chiapas. Se fundó con 158 comunidades tzeltales, tojolabales choles, tzotziles y mestizas dispersas en diez municipios del estado. La Unión de uniones orientó sus esfuerzos en la búsqueda de mecanismos que le permitieran elevar la producción, la productividad y mejorar los niveles de ingreso de sus miembros. La acción más sobresaliente de esta organización fue la creación de la Unión de Crédito

Pajal Ya Kactic. En el aspecto agrario el problema principal que enfrentó fue el de la "brecha lacandona".

Tres años después de su formación, esta organización se dividió por diferencias políticas. En este periodo funcionaron la Unión de Crédito Pajal Ya Kactic y la Unión de uniones y Sociedades de Producción Rural (ARIC-Chiapas). Esta última con mayor presencia política y con proyectos económicos y educativos que buscan incidir en la solución de los problemas de sus socios.

c. La Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ) se fundó el 18 de junio de 1982 en la Comunidad Tzotzil de Venustiano Carranza. El antecedente inmediato de esta organización fue la Coordinadora Campesina Provisional de Chiapas, creada el primero de agosto de 1980. En la OCEZ se aglutinaron comunidades de las regiones Altos, Centro, Norte y Fronteriza. Por otro lado, en 1983 esta organización incidió fuertemente en la formación de la Coordinadora de Lucha de Chiapas (CLCH) integrada por estudiantes, maestros, obreros y campesinos.

Al lado de estas organizaciones de alcance estatal surgieron otras con menor presencia. Por ejemplo la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI), cuya influencia se localiza en la zona tzeltal aledaña a Bachajón y San Felipe Ecatepec, en San Cristóbal de las Casas; la Alianza Campesina Revolucionaria (ACR) que logró incidir en el Soconusco y la Sierra Madre, en 1982 contaba con 18 núcleos agrarios; la Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente (CCRI) que tenía influencia en el Soconusco y en el municipio de Jiquipilas; y, por último, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) filial del Partido Socialista de los Trabajadores (hoy Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional), con alta presencia en los altos (Chenalhó, Pantelhó) y la región tzeltal (Sitalá, Yajalón, Petalcingo, etcétera).

El surgimiento de estas organizaciones fue uno de los rasgos más sobresalientes de este periodo, pero también la diversidad y riqueza de las formas de lucha empleadas

por los campesinos en sus acciones. Por ejemplo, en 1981 la OCEZ inició las huelgas de hambre y los bloqueos de carreteras; en 1983 la CIOAC inauguró las marchas-caravana a la ciudad de México. Los plantones, las invasiones de tierra, las marchas, las denuncias en foros y encuentros fueron permanentes en este lapso.

Las movilizaciones fueron constantes y masivas de 1980 a 1985; la represión también fue sistemática sobre todo durante el régimen del general Absalón Castellanos Domínguez; la negativa de dar solución a las demandas campesinas fue el común denominador en estos cuatro años. El gobierno estatal (1982-1988) y el federal fueron sistemáticamente denunciados por aplicar una política profundamente anticampesina. La represión convertida en un mal endémico provocó el desgaste y la debilidad del movimiento y sus organizaciones que de 1985 en adelante entran en una fase cuyo rasgo principal es el carácter contestatario de su política. Se asegura que durante el sexenio del general Absalón Castellanos se cometieron en Chiapas 153 asesinatos políticos, 692 encarcelamientos y 503 secuestros y torturas<sup>20</sup>. Esta violencia se dio paralelamente a los intentos oficiales por suspender el reparto agrario e iniciar la etapa productivista de la reforma agraria.

Cuarto periodo: transición del movimiento:

A partir 1985 se inicia una nueva etapa de la lucha agraria. Diez años de acciones y de enfrentar la represión, terminan por minar a las organizaciones y al movimiento popular en general. La crisis de la economía y de la agricultura contribuyen también a ella. Las organizaciones se dividen y surgen otras. Las demandas también cambian; a la lucha por la tierra se suman con mayor fuerza las vinculadas con la producción, principalmente la de incremento a los precios de garantía. Aumenta la lucha política, la violencia se institucionaliza con la llegada de Patrocinio González Garrido al gobierno del estado; se cierran los espacios de participación y la política se orienta cada vez más en favor de los sectores empresariales. Las posiciones y las proposiciones al interior del movimiento campesino cambian. Ahora los campesinos

---

<sup>20</sup> CIACH, *Resumen informativo*, n. 27, San Cristóbal de Las Casas, enero de 1989, p. 8.

son más iguales que nunca, la política neoliberal los ha homogeneizado; su distintiva general es la pobreza.

Las tres organizaciones más importantes se dividen en este periodo. Varios dirigentes fueron asesinados, perseguidos y encarcelados. Organizaciones de carácter nacional adquieren mayor presencia en el estado: la Unión General Obrero Campesino Popular (UGOCP) y la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI), entre otras.

El 20 de diciembre de 1985 los campesinos maiceros de la frailesca inician un periodo de movilizaciones. Realizan plantones, tomas de bodegas de CONASUPO y a principios de 1986 fundan la Unión Estatal de Productores de Maíz; su demanda central es la de incremento de los precios de garantía a los productos del campo, créditos y asesoría técnica.

El 12 de julio realizaron el Primer Congreso Campesino al que asistieron la CCRI (Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente), la CIOAC (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos), la OCEZ (Organización Campesina Emiliano Zapata), el CRIACH (Consejo de Representantes Indígenas de los Altos de Chiapas), Unión de Uniones, Unión de Crédito Pajal Ya Kactic, Comunidades del Sur de San Cristóbal, Sindicatos y representantes de las universidades de Guerrero, Sinaloa y Chapingo.

Las demandas centrales del Congreso Campesino estuvieron relacionadas con la producción y la comercialización. El 11 de octubre del mismo año se concentraron unos 30 mil chiapanecos: maiceros, maestros y estudiantes, frente a palacio de gobierno en Tuxtla Gutiérrez, capital de Chiapas. Ahí estuvieron la CIOAC, la OCEZ, el Congreso Campesino y la CCRI.

Después el Congreso campesino desaparece y a mediados de 1989 sus animadores fundaron la organización Solidaridad Campesina-Magisterial (SOCAMA). En 1990 se incorpora a la CNC; su fuerza es evidente pero sus nexos con el Estado también.



Por otro lado, en los Altos de Chiapas y con el objeto de combatir las expulsiones y los cacicazgos, así como para reivindicar la dignidad del indio, se había creado desde 1984 el Consejo de Representantes Indígenas de los Altos de Chiapas (CRIACH). En enero de 1988 cincuenta y seis indios representantes de Chalchuitán, San Cristóbal de Las Casas, Chenalhó, expulsados de Chamula, Teopisca y Huixtán se reúnen y deciden fundar la Organización Indígena de los Altos de Chiapas (ORIACH).

La ORIACH se extiende a otros municipios: Larráinzar y Pantelhó, pero se divide en 1989, y sus integrantes se reagrupan en el CRIACH, que fue integrante de la ORIACH, en el Consejo Estatal Indígena, organismo oficialista y en el INI y su Consejo Regional.

En la misma época surgen organizaciones de cobertura municipal como el Comité de Defensa de las Libertades Indígenas de Amatlán y de Palenque (CDLI). En julio de 1991 se constituye la Alianza Nacional Campesina Independiente (ANCIEZ), cuya preocupación central es la solución al problema de la tierra. Su influencia se localiza en municipios de las regiones Selva, Fronteriza, Norte y Altos de Chiapas. Su constitución ocurre en un momento de debilidad del movimiento campesino nacional, en el contexto de las reformas al artículo 27 constitucional y el ingreso al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN). Su presencia oxigena el ambiente y su política es diferente a las otras organizaciones campesinas independientes.

En marzo de 1992, indígenas de tres organizaciones de Palenque realizan la marcha por la paz y los derechos humanos de los pueblos indígenas a la ciudad de México. Los indígenas exigen solución a problemas políticos, respeto a los derechos humanos y a la dignidad indígena. Posteriormente fundan la Coordinadora de Organizaciones Indígenas Xi' Nich y se extiende a por lo menos 6 municipios de las regiones Norte y Selva.

La lucha y la organización en el campo adquieren nuevas características: el eje aglutinador de las acciones ya no son únicamente las demandas de carácter agrario sino las de libertad política, democracia pero sobre todo el discurso de las nuevas organizaciones se inspira en el reconocimiento étnico de sus agremiados; la dignidad del indígena, y el respeto a su cultura se convierten en catalizadores de movilizaciones y la creación de nuevas organizaciones.

En medio de la ofensiva contra el campo, las organizaciones no cesaron en su empeño de echar por tierra la política Salinista. El 12 de octubre de 1992 los contingentes volvieron a llenar las calles y las plazas, esta vez, de San Cristóbal de Las Casas, ciudad fundada por los españoles en 1528. En el mitin condenaron la conquista y la política neoliberal del presente régimen. Exigieron solución a los problemas agrarios, democracia y libertad. La movilización abrió de nuevo la posibilidad de coordinación; se fundó el Frente de Organizaciones Sociales de Chiapas (FOSCH) que en su mejor momento llegó a aglutinar a treinta y cinco organizaciones.

La última movilización de 1993 la realizó el Pueblo Creyente en apoyo al obispo Samuel Ruiz, amenazado de muerte por la Unión para la Defensa Ciudadana de Ocosingo, creada por finqueros de ese municipio. La presencia multitudinaria de indígenas en las calles de San Cristóbal de Las Casas, inspiró al periodista Amado Avendaño quien escribió en el diario Expreso: "Hay mucho indio, vamos a otro mundo".

El primero de enero, el "nuevo mundo" se hizo realidad, cientos, miles de indios organizados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se alzaron en armas para anunciar su decisión de no dejarse morir y ofrecer su sangre y su vida por una sociedad mexicana más justa. Con su aparición el EZLN cancela el periodo de transición del movimiento campesino y crea condiciones para un nuevo proceso, determinado ahora por la presencia armada de una organización político-militar que

legítima un nuevo discurso político y una nueva manera de buscar solución a los problemas sociales.

Una vez expuesta, todas las condiciones con que cuenta el estado de Chiapas, nos damos cuenta que a pesar de la riqueza que tiene el estado su población es una de los más pobres y explotadas del país, un ejemplo muy claro de ello es el hecho de que siendo el estado que produce más energía eléctrica, ciertos sectores del estado no cuentan con la suficiente cantidad de energía eléctrica.

Sin embargo, a pesar de todos estos hechos, no existen suficientes motivos para considerar, un levantamiento en armas por un pequeño sector de la población. Como se ha mencionado en todo este punto del capítulo, el capitalismo puede ser la principal cuestión del por que se dio una rebelión beligerante, nunca aceptada, así por los poderes de la unión.

Podemos concluir que el principal motivo del levantamiento armado pudo ser y agarraron de pretexto el capitalismo, la globalización como principales fuentes y quedando en segundo término los problemas indígenas.

### **3) ILEGITIMIDAD O LEGITIMIDAD DE LA REBELION ZAPATISTA DE CHIAPAS**

Para poder analizar el hecho de que si es o no legitima y/o legal la rebelión Zapatista, tenemos, que dar las definiciones de lo que es legitimo y lo que es legal y para ello nos basaremos en lo que nos dice la enciclopedia jurídica mexicana, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la cual establece lo siguiente:

LEGITIMIDAD: Para la dogmática moderna, a demás de lo establecido jurídicamente, significa: "jurídicamente reconocido", protegido por el derecho (sin fundamento jurídico).

En la dogmática constitucional, el término "legitimidad" se refiere fundamentalmente a los actos del poder público.

LEGALIDAD: Los juristas entienden por este término, el principio (en el sentido de regula juris) de que ningún acto administrativo puede penetrar la esfera del particular, más que por mandamiento de autoridad competente y de conformidad con la ley preexistente. En este sentido la legalidad es considerada desde la óptica de los derechos subjetivos (públicos). La autoridad sin un fundamento jurídico apropiado (legal), se encuentra en la periferia del derecho subjetivo del particular. En combinación con la idea, más bien correlativa de que la administración no puede realizar ningún acto que no esté jurídicamente autorizado, la libertad del individuo, encuentra en la legalidad un elemento esencial de su existencia.

La legalidad es "la calidad de legal o el conjunto de las cosas prescritas por la ley."<sup>21</sup>

Las nociones de legalidad y legitimidad pueden ser confundidas. En efecto, la definición que nos da la edición argentina del pequeño Larousse que dice la legitimidad es "*la calidad de legitimo es decir, conforme a ley*". Max Weber colocó muy alto el valor de la legalidad. "*La forma [...] más normal de la legitimidad es la fe*

en la legalidad". Sin embargo, a pesar de esta ayuda que la legalidad puede recibir de su *legitimidad democrática*, es muy importante distinguir correctamente las dos nociones. Ello es más fácil con las definiciones de "legítimo" de la edición francesa del pequeño Larousse: "*justo y equitativo, lo que puede inducirnos a arreglar un litigio fundándose más sobre la íntima convicción de la justicia natural que sobre la letra de la ley*".

Miguel Villoro Toranzo, define a lo LEGAL o la LEGALIDAD, como a la actividad jurídica que procede conforme a las leyes se le llama legal<sup>22</sup>, es decir, cuando en un determinado país la vida jurídica se ejerce de conformidad con el derecho vigente, entonces se dice que en ese país impera el derecho y que esta vivo el principio de la legalidad.

El mismo autor nos dice que para poder hablar de LEGITIMIDAD deben darse dos supuestos:

- a) Que la ordenación social que surja proponga ser realmente una ordenación de derecho, manifestándose como tal la voluntad jurídica.
- b) Que prospere en la práctica, logrando vigencia y efectividad<sup>23</sup>.

Podemos decir entonces que la legitimidad esta al lado de las costumbres jurídicas.

De manera general, las concepciones del derecho natural están mucho más impregnadas de preocupaciones legítimas y del sentido de lo "justo" que el derecho positivo fundado sobre la ley y las diferentes fuentes del derecho.

Después de haber visto los conceptos de legalidad y legitimidad, tengo que establecer que a pesar de todas las situaciones expresadas dentro de este capítulo, la rebelión Zapatista, no es legal, ni legítima, ya que a demás de no contar con un

---

<sup>21</sup> Esta definiciones han sido tomadas del pequeño diccionario Larousse ilustrado, (edición argentina) referencia habitual de la mayoría cuando quiere saber el significado de una palabra.

<sup>22</sup> Miguel Villoro Toranzo, Introducción al Estudio del Derecho, ed. Porrúa, p.162

fundamento jurídico, en ninguna ley que pueda darle dicho carácter, tampoco cumple con los requisitos para ser contemplada como legítima.

Lo cierto es que determinar el nivel de legitimidad es muy difícil, ya que subsisten a través de consensos implícitos muy grandes de la sociedad, para que un gran número de acciones sean fácilmente clasificables en acuerdo con la mayoría, los sondeos de opinión pública son los instrumentos operativos de la medida de la legitimidad de tal o cual decisión, comportamiento, proyecto, idea o actividad.

El artículo 9º de la Constitución Federal establece lo siguiente:

“No podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse **pacíficamente** con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. **Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.**”

No se considerara ilegal y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, sino se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee<sup>24</sup>.

Como ha queda establecido en el artículo antes citado, están prohibidas las reuniones armadas o levantamiento en armas y ningún tipo de movimiento de carácter guerrillero puede ser considerado por la ley como legal, ya que, dentro de nuestras normas jurídicas no existe un fundamento que pueda amparar dicha rebelión.

**Una cuestión que no hay que dejar, sin mencionar y que el citado artículo, hace mención, es que, el derecho de asociarse o reunirse, es únicamente para ciudadanos mexicanos o de la República, sin embargo, como es de todos**

---

<sup>23</sup> Miguel Villoro Toranzo, Introducción al Estudio del Derecho, ed. Porrúa, p.163

**sabido, el dirigente principal del movimiento Sr. Rafael Sebastián Guillen mejor conocido como el Subcomandante Marcos, se le cuestiono en muchisimo si el contaba o no con esa calidad, ya que, hasta la fecha no se ha podido tener conocimiento, si se trata de un ciudadano mexicano.**

Conforme al aspecto legal, podemos darnos cuenta que la rebelión Zapatista no tiene un fundamento y es por ello que podemos asegurar que el mencionado movimiento es ilegal.

Si bien es cierto que tanto la legalidad como la legitimidad son conceptos que van tomados de la mano, la verdad sale a relucir en la diferencia practica, de un acto que puede considerar legitimo siempre y cuando sea aprobado o aceptado por la sociedad, mientras que lo legal depende en que todo acto debe estar contemplado en la ley.

Algunas personas mencionan que las condiciones, de la guerrilla Zapatista no puede comportarse como tal, pero tampoco puede ser destruida, es decir, se trata de una guerrilla campesina e indígena de nuevo tipo, que privilegia los medios políticos y los recursos de la comunicación y posee una legitimidad enraizada en la historia nacional. De hecho, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se ha transformado en un movimiento popular armado que no utiliza la guerrilla como forma de acumulación de fuerzas ni como modalidad insurgente.

Para mí ese punto no es valido, por que no podemos basarnos en una historia para decir lo que es o no legitimo, sino que tenemos que basarnos en el presente y que en el mismo se estén legitimando los actos por la sociedad y no poner como una excusa la historia para legitimar algo que a toda luz es ilegítimo e ilegal, y para ello señalo que dicha rebelión tampoco, fue, es o será legitima, ya que como quedo establecido en párrafos anteriores, se necesita, de la aprobación de la sociedad y la mencionada rebelión, nunca fue apoyada, ni por el 30% de la sociedad mexicana, en este caso,

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

se trata de un minoría, la cual es de un solo sector extremadamente pequeño de la comunidad indígena.

Para los sujetos que justifican la rebelión Zapatista y están de acuerdo con lo dicho en párrafos anteriores, me permito hacer el siguiente comentario, en el primer comunicado del EZLN, llama en especial la atención una situación: de todas las reclamaciones que menciona, resumidas en el documento como "trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz", ninguna hace la más mínima mención a los derechos de los pueblos indígenas. Hay incluso una ley revolucionaria de mujeres, publicada en el despertador mexicano, órgano informativo del EZLN (fechado el 1 de diciembre de 1993), pero ningún reconocimiento especial para los pueblos indígenas.

Si la lucha hubiera sido indígena desde el primer día, en vez de socialista, así habría constado en los estatutos de las Fuerzas de Liberación Nacional y no consta. Las leyes sometidas a discusión habrían sido traducidas a todas las lenguas que se hablan en aquella zona y no se tradujeron, No sólo no se tradujeron, sino que se dieron instrucciones explícitas a los indígenas sobre cuándo estar a favor y levantar la mano y cuándo no.

Continuamos con el análisis de la legitimidad de la rebelión, y para ello hay que hablar de las bases democráticas en las que se sustentan los poderes del país, si bien es cierto, no existe una buena forma de gobernar eso no significa que por ello la sociedad se va levantar en armas, es de todos conocido que no tenemos buenos gobernantes, vamos a comentar algo burdo tal vez, pero bueno, la verdad es que en el Congreso de la Unión no existe una representación del EZLN, nos hacemos la pregunta ¿que importancia tiene ello? respondemos simplemente que dicha ausencia es una muestra evidente de que el EZLN no se ha presentado jamás a ninguna elección popular y, por lo tanto, no ha podido ser elegido por ningún mexicano con derecho a voto, Lo cual nos ha demostrado las limitaciones de la representación



con que el Ejército Zapatista cuenta y la escasa voluntad que tiene para resolver el conflicto chiapaneco.

El hecho de que el EZLN no cumpla ni una sola de las normas que establece la ley electoral federal, no es un obstáculo para su inclusión en la Cámara de Diputados, ya que, sus cualidades como representante único y verdadero de los indios mexicanos como se hacen llamar, son capaces de suplir por sí solas la normatividad vigente que exige el procedimiento democrático o ¿me equivoco?.

Básicamente aseguramos que el EZLN, no se ha convertido en una fuerza política, ya que, de antemano sabe que no cumpliría los requisitos que pide la ley de la materia o bien por que no tiene interés en irrumpir en la política institucional del país.

Este argumento parece ser eficaz, puede parecer irónico, pero es mi punto de vista. El Ejército Zapatista negocia con representantes de un gobierno elegido por los mexicanos. Al EZLN, por el contrario, nadie lo eligió, al menos por los métodos tradicionales, es por ello que no goza de legitimidad. Puede llegar a tener un mínimo de legitimidad, otorgado por la sociedad en un pequeño grupo, pero nunca reconocido así por las autoridades, cuestión que es requisito para poder ser legítimo.

En el caso de los indígenas, yo considero que los problemas de reconocer la costumbre como fuente de derecho, no son pocos, ni fáciles, pero es una medida que estimo indispensable para lograr mayor justicia y un derecho que no sea vehículo de violencia institucionalizada al imponer criterios culturales de un sector dominante a uno dominado.

Después de haber analizado los puntos de este capítulo, podemos decir, que no hay que dejarnos llevar por un sentido moralista, para dar una legitimidad aun movimiento armado, debido a las carencias con que cuenta dicha comunidad, si bien es cierto puede ser así considerado por algún pequeño sector de la sociedad, aquí nos encontramos hablando desde un sentido estrictamente jurídico y conforme a ello

se tiene que determinar si la beligerancia nacida en Chiapas es legítima y legal, simplemente nos queda exponer, que la rebelión es ilegítima e ilegal, conforme a todos los argumentos vertidos en los puntos tratados.

#### **4. LAS REFORMAS DE 1992, AL ARTICULO 4º CONSTITUCIONAL**

La reforma constitucional al artículo 4º de 1992, propuesta por el Ejecutivo Federal, en ese, entonces quien gozaba de la calidad de Presidente de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari, quedo de la siguiente manera:

El artículo cuarto constitucional anterior a la mencionada reforma establecía lo siguiente:

Art. 4º ...

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo<sup>25</sup>”.

Después de la reforma de 1992 quedo de la forma siguiente:

Art. 4º constitucional...

“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los

---

<sup>25</sup> Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo I, ed. Porrúa, edición 2000, pp. 1478 y 1479

juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas<sup>26</sup>."

Dicha reforma se llevo al cabo por los motivos que expresa el congreso de la unión en los siguientes puntos:

1) Que los pueblos y las comunidades indígenas viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar de la revolución mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional. La igualdad ante la ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple ante nuestros compatriotas indígenas. Esa situación es incompatible con la modernización del país, con la justicia y finalmente con la defensa y el fortalecimiento de nuestra soberanía.

---

<sup>26</sup> idem 15

2) Cuando menos el nueve por ciento de los mexicanos tienen como idioma materno alguna de las cincuenta y seis lenguas indígenas que se hablan en nuestro país. Todas estas lenguas, que requirieron milenios para su formación, deben ser consideradas como parte constitutiva del patrimonio cultural de la Nación.

3) Como consecuencia de los dilatados procesos históricos los indígenas mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica, social y para acceder a la jurisdicción efectiva del estado. Son muchos y graves los rezagos que los afectan. Las carencias se concentran desproporcionadamente en las comunidades indígenas, conformando un círculo en el que la pobreza se reproduce y perpetúa. La intermediación que medra con la desigualdad y se opone al progreso de los indígenas, la justicia encuentra barreras en las condiciones de aislamiento, pobreza y exclusión en que viven los indígenas mexicanos.

Ahora bien podemos decir que dicha reforma constitucional sentó una base amplia para que la legislación ordinaria encontrara las bases y formas de corregir las injusticias de que gozan los indígenas y promoviera su desarrollo, pero esto a la fecha no se ha podido corregir.

Para el C. Diputado en ese entonces Bernardo Bátiz Vázquez manifestó lo siguiente "el texto nos parece jurídicamente contradictorio, discriminatorio para los mismos indígenas, falto de técnica e indebidamente redactado<sup>27</sup>."

Así mismo manifestó lo siguiente:

"Es cierto que debemos velar por proteger a los grupos indígenas de este país, pero no debemos de tomar como razón o como motivo su origen racial o étnico, en esas condiciones efectivamente estamos abriendo camino a la discriminación racial y a la distinción de unos mexicanos de otros por motivos de origen étnico<sup>28</sup>."

---

<sup>27</sup> se refiere al párrafo primero del artículo 4º que se adicionó

El anterior comentario se hace por el hecho de que en esa época de la LIII legislatura, no todos los grupos parlamentarios estaban de acuerdo con la reforma, mejor dicho, con la redacción del párrafo que se iba adicionar.

Hay que reconocer la pluralidad y origen de nuestra nación, reafirmando la unidad y buscar la igualdad de todos los hombres y todos los grupos en la unidad posible y esa sería la única justificación existente para que en la constitución se incluyera el término de comunidades indígenas.

Esto es por que al ir señalando y separando la diversidad de grupos de poblaciones que existe en nuestro país y particularizándolos se da una discriminación entre la misma constitución rompiendo así el principio de igualdad.

---

<sup>28</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, tomo I, Ed. Porrúa, ed. 2000, p. 1400

## **5. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 2001 EN MATERIA INDIGENA Y LA REACCIÓN SOCIAL**

Es menester hacer una pequeña recopilación de lo acontecido para aprobar las reformas constitucionales:

El 25 de abril del 2001, fue aprobado por las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado, el dictamen sobre las diversas iniciativas; el 26 del mismo mes la Cámara de Diputados recibió la minuta con el proyecto de decreto, posteriormente se turnó a comisiones y ese mismo día aprobaron el dictamen.

Para el 18 de julio de ese año, 16 legislaturas locales habían aprobado el proyecto de Reforma; por medio del cuál se adicionaría un segundo y tercer párrafo al artículo primero constitucional, se reformaría en su integridad el segundo, se añadiría un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del Artículo 115.

Finalmente, el martes 14 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en materia de Derechos y Cultura Indígena.<sup>29</sup>

Lo cierto es que las reformas constitucionales de 2001, abarcan varios aspectos y no, solo el relativo a los derechos indígenas pero en este punto únicamente analizaremos las reformas que se hicieron a la constitución en materia indígena.

La actual Reforma Constitucional en materia de Derechos y Cultura Indígena tiene su origen en el levantamiento armado que ocurrió en Chiapas en 1994. El presidente Ernesto Zedillo y algunos legisladores de su partido redactaron una iniciativa de ley que sería retomada más adelante. Sin embargo, fue a comienzos del sexenio de

---

<sup>29</sup> Entre los estados que aprobaron la reforma podemos mencionar los siguientes: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala. Por su parte, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Guerrero y Baja California Sur (entre otros), la rechazaron. "Mayoría de Congresos aprueba la Reforma Indígena" LA NACIÓN. Órgano oficial de difusión del Partido Acción Nacional. (México D.F.) Julio 2001, Año LXI, No. 2158

Vicente Fox cuando se dieron avances formales en la redacción de una ley para la protección de los indígenas mexicanos. El grupo parlamentario del PAN y varios legisladores del PRI propusieron una iniciativa de reformas constitucionales con el afán de proteger a las comunidades indígenas, pero sin alejarse de los principios del constitucionalismo mexicano. Por su parte, la Comisión para la Concordia y la Pacificación (COCOPA) expuso una iniciativa en cuyo contenido se reflejaban los ideales de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (documento de acción base del EZLN).<sup>30</sup> Finalmente, el proyecto aprobado y publicado en agosto del presente año, es el resultado de la combinación de las dos posturas.

El actual artículo primero constitucional también fue modificado al añadirse un segundo párrafo que se refiere a la prohibición de la esclavitud en territorio mexicano (anterior artículo segundo).

Ahora, el artículo segundo está dedicado exclusivamente a establecer parámetros generales para la regulación de las comunidades y pueblos indígenas.

A hora bien vamos a transcribir lo que decía el artículo el artículo 2º constitucional antes del 2001, es lo siguiente:

"Esta prohibido la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos extranjeros que entren al territorio nacional alcanzarán, por solo ese hecho, su libertad y la protección de las leyes<sup>31</sup>".

Después de las reformas constitucionales establece lo siguiente:

Artículo 2º.

"La Nación Mexicana es única e indivisible.

---

<sup>30</sup> Es importante destacar que la iniciativa propuesta por el Presidente Vicente Fox es la misma que la iniciativa de COCOPA, con unas pequeñas variaciones.

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000



“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

“La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

“Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

“**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

“I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

“II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquéllos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

"VII. Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

"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 de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a

ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

“Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

“B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

“Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

“I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

“II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las

comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

“III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

“IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

“V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

“VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

“VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

“VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; Mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

“IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

“Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley<sup>32</sup>”.

Tal como lo podemos observar, en este punto el artículo segundo de la constitución fue totalmente reformado y ahora únicamente trata los aspectos de los indígenas fundamentales, dicha reforma se hizo con la finalidad de otorgarle protección a los pueblos étnicos de nuestro país.

Vamos a exponer lo que a mi consideración, son los aspectos más trascendentes de la reforma.

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2003

El artículo segundo, en su segundo párrafo expresa:

*“La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”.*

La definición de pueblo indígena que postula el artículo mencionado es altamente criticable. En primer lugar, es utópica, ya que resulta difícil pensar en comunidades que conserven aún dichas características, porque es probable que el paso del tiempo y el progreso las haya disgregado o haya alterado radicalmente la composición de sus instituciones. En segundo lugar, este concepto requiere de una precisión histórica que sólo puede ser conferida por un historiador; pues sólo los expertos en dicha ciencia podrían demostrar (sin total certeza) qué poblaciones indígenas reúnen, actualmente, los requisitos exigidos. Sin embargo, consideramos que la más grave deficiencia de esta definición radica en que es un concepto extremadamente restrictivo.

Si el afán de la reforma era de proteger a los indígenas, dudamos que pueda lograrlo, pues dicha adición constitucional excluye a millares de individuos que viven en condiciones infrahumanas y relegados por el progreso, pero que también se verán privados de la “protección constitucional” debido a que su situación social probablemente no encuadre con el concepto principal de “pueblo indígena”.

El tercer párrafo del artículo segundo constitucional señala:

*“La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”*

Este párrafo encierra una gran contradicción: finalmente ¿Qué parámetros se

utilizarán para determinar quién merece el calificativo de "pueblo indígena", parámetros históricos o parámetros "de conciencia?", ¿Es válido probar la conciencia?, y de ser así ¿Cuál será el método probatorio a seguir y a criterio de quién corresponderá tal evaluación?.

El apartado A del artículo analizado reconoce:

*"El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para...*

*II: "...aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes".<sup>33</sup>*

Es importante destacar que la libre determinación y la autonomía son prerrogativas que tienen las entidades federativas y los municipios en cuanto a sus regímenes interiores. El artículo 115 constitucional expresa que el municipio *"es la base de la división territorial y organización política"*; Conceder estas facultades a las comunidades indígenas ocasionará una limitación al poder municipal y un serio conflicto de competencias, ya que el conferir a las comunidades indígenas autonomía y libre determinación da lugar a la creación de poderes que segmenta la unidad política indivisible con que fue concebido el municipio.

Es difícil pensar que la elaboración y aplicación de los sistemas normativos de las comunidades indígenas logren no entrar en contradicción con el sistema de impartición de justicia que prevé el constitucionalismo mexicano; pues debemos recordar que sus regímenes internos no son necesariamente democráticos, a demás,

---

<sup>33</sup> El diputado panista Fernando Pérez Noriega considera que: "la referencia a que cada pueblo indígena aplique sus sistemas normativos violenta los siguientes artículos constitucionales: el artículo 13 prohíbe ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales; los artículos 70 y 73 en cuanto a que las leyes son emitidas por el Congreso de la Unión o en su caso, por los Congresos de los estados en los términos de los artículos 115 y 116. Si se aprueba esta reforma, debería, entonces, precisarse en el artículo 133 de la Constitución, cuál es la prelación de los sistemas normativos en relación con el de la Federación y con los de los estados". PEREZ NORIEGA, Fernando. "Análisis de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena presentada por el Presidente de la República, Vicente Fox Quezada" Abril, 2001. pag. 5.

la Comisión Nacional de Derechos Humanos en varias ocasiones ha denunciado a las costumbres indígenas como "inusitadas y degradantes".

Finalmente, no queda claro cuál será el proceso de validación de los sistemas normativos y de solución de conflictos internos de los indígenas. Como la autoridad federal no tiene la facultad para regularlo (ya que no se modificó el artículo 73 constitucional), esta actividad se reservará para las entidades federativas, pudiendo no llegar a cristalizarse en la realidad la elaboración de dichas leyes.

La fracción III del Apartado A del artículo segundo establece que las comunidades indígenas:

*"Podrán elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes de su gobierno interno".*

Esta fracción reconoce un nuevo poder, el poder indígena; sin embargo, no se reformó el artículo 41 constitucional, que habla acerca de los Poderes de la Unión y de los poderes de las entidades federativas, ni el 115 constitucional que se refiere a los poderes municipales. En nuestra opinión, esta fracción trata de dar un matiz jurídico a una situación que se había estado presentando en la realidad y que rebasaba cualquier tipo de regulación; sin embargo, es probable que sus prácticas tradicionales entren en franca contradicción con los principios de unidad y democracia que tanto anhelaba el constituyente de 1917. Este artículo abre la puerta a la creación de un fuero indígena, que no necesariamente encuadrará con el sistema normativo mexicano.

La fracción VI del mismo apartado otorga derecho a los indígenas para:

*"Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra y al uso preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan".*



Respecto a lo anterior, son convenientes las observaciones siguientes: El artículo 27 constitucional consagra los derechos de propiedad privada y comunal en el que se incluye a todos los mexicanos, por lo tanto, resulta innecesaria y hasta superflua la distinción de este artículo; por otro lado el párrafo anteriormente citado nos habla de un “uso preferente” de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas. Consideramos que el término “preferente” resulta discriminatorio para el resto de los pobladores del municipio que también pudieran acceder (con derecho) al uso y explotación de los recursos naturales.

Tenemos que preguntarnos como sería dejar el manejo de los recursos naturales a las comunidades indígenas, en la creencia de que respetarían la conservación del medio ambiente; sin embargo, los visitantes de los Altos de Chiapas enviados por la Comisión de Derechos Humanos, denunciaron el mal uso y las actividades depredadoras que algunos indígenas cometían en la selva. Entonces surge una pregunta lógica: ¿Por qué el legislador confiere este tipo de derechos?. Sin duda, porque hay una loable preocupación de amparar a aquellas comunidades que viven en el olvido, pero también porque hay un franco desconocimiento de la realidad que conduce a la procuración de malas soluciones.

La fracción VII del Apartado A señala que las comunidades indígenas:

*“Podrán acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. En todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta constitución. En todo tiempo tendrán derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.*<sup>34</sup>

Esta reforma en apariencia justa y buena merece los siguientes comentarios:

---

<sup>34</sup> Tanto la iniciativa del PAN como la de COCOPA preveían la posibilidad de que las comunidades indígenas aplicaran sus usos y costumbres para la solución de sus conflictos internos.

1.- Los indígenas tienen derecho a acceder a la jurisdicción del Estado por el simple hecho de ser mexicanos, no por pertenecer a una comunidad indígena.

2.- También debemos preguntarnos si la costumbre indígena debe reunir los dos requisitos que se necesitan para configurar la costumbre jurídica (inveterata consuetudo y opinio iuris). Tenemos que considerar que la mayoría de sus costumbres no están escritas y que son de difícil comprobación, ¿Cuáles son los parámetros que deberá utilizar el juzgador para valorar la costumbre de dichas comunidades durante el proceso, considerando que tales costumbres pueden cambiar radicalmente en las diversas comunidades?, ¿Será factible la utilización de la costumbre indígena en los procedimientos penales, familiares y fiscales?. Sí en un litigio un indígena comparece como actor y otro individuo como demandado ¿El fallo del juez deberá fundarse también en la costumbre indígena?.

3.- Esta reforma presupone que los jueces estatales (y también federales) serán no sólo peritos en derecho positivo mexicano, sino también en derecho y costumbres indígenas, tomando en cuenta que existirán tantos derechos y costumbres como comunidades indígenas reconocidas.

4.- Los legisladores olvidaron reformar el artículo 105 Constitucional. Recordemos que la Suprema Corte sólo tiene las facultades que expresamente les sean conferidas. En caso de que surja alguna controversia constitucional entre los Poderes Federales y las comunidades indígenas, o entre los poderes estatales y tales comunidades ¿Qué órgano será el competente para resolver? Queda claro que la Corte no, ya que tal facultad no le ha sido otorgada.

El apartado B del artículo segundo, en su fracción VI dispone que:

*“Será obligación de las autoridades... establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”.*

Recordemos que el Estado, según los artículos 25 y 28 constitucionales, tiene la rectoría económica del país y la dirección de las vías generales de comunicación. Ordenamientos normativos como la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Telecomunicaciones establecen la facultad discrecional del Estado para el otorgamiento de concesiones; por lo anterior, resulta incongruente esta obligación que se le impone a las autoridades de establecer las condiciones para que las comunidades indígenas puedan operar y administrar medios de comunicación, con la práctica jurídica del otorgamiento de concesiones. Por otro lado, no se distingue a qué medios de comunicación tienen el derecho de acceder las comunidades indígenas, por lo tanto, tendrían el mismo derecho a administrar estaciones de radio como a la operación de comunicaciones vía satélite, y nos preguntamos ¿Hoy por hoy están preparadas las comunidades para el ejercicio de estos derechos?. Además, las concesiones y los permisos se otorgan a personas físicas o a personas jurídicas, ¿Las comunidades indígenas tienen capacidad jurídica para contratar? Si es así, no resulta claro en qué disposición les fue conferida tal capacidad; aunado a ello, es necesario que en los Códigos Civiles ésta les sea reconocida. Finalmente, señalaremos que los indígenas si tienen derecho a la administración y operación de los medios de comunicación, siempre y cuando reúnan los requisitos que les sean impuestos mediante concesión o licitación, o bien, reunir todas las condiciones de los permisos.

Sin embargo y a pesar de los beneficios que tiene aparejada consigo la reforma constitucional de este artículo, las comunidades indígenas no están de acuerdo con ello, debido a que según ellos no cubre en su totalidad las carencias con que cuentan los pueblos indios.

El artículo 18 antes de la reforma establecía lo siguiente:

“Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de éste será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.”

“Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones...”

“Los Gobernadores de los estados...”

“La Federación y los gobiernos...”

“Los reos de nacionalidad mexicana..... con su consentimiento expreso”.

Después de la reforma quedo de la siguiente manera:

“Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de éste será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.”

“Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones...”

“Los Gobernadores de los estados...”

“La Federación y los gobiernos...”

“Los reos de nacionalidad mexicana..... con su consentimiento expreso”.

“Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a su comunidad como forma de readaptación social”.

Ahora vamos realizar un comentario acerca de la adición al artículo 18 constitucional, que en su sexto párrafo expresa:

*“los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a su comunidad como forma de readaptación social”.*

El párrafo anterior tiene su origen en el proyecto postulado por COCOPA, que establecía que *“los indígenas compurgarían sus penas en establecimientos cercanos a su domicilio”*, el PAN por su parte, propuso la misma concepción, sólo que en lugar de “domicilio” hacía alusión a “comunidad”.

A nuestro parecer, el proyecto final, consideró excesivamente injusta tal preferencia a los indígenas; de tal manera que la redacción hace referencia a los “sentenciados” en general.

La disposición anterior no especifica qué procedimiento se seguirá en el tratamiento de criminales indígenas de alta peligrosidad, ni en el caso de delincuencia organizada.<sup>35</sup>

El artículo 115 antes de las reformas constitucionales de 2001 establece lo siguiente:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

“I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos o designación de

---

<sup>35</sup> Pérez Noriega Fernando. Ibidem. Pag. 12

alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

“Si alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

“II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

"III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

"IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones públicas o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

"Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

"V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de



sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

“VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.

“VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

“Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución y sus disposiciones reglamentarias<sup>36</sup>”.

Después de la reforma quedo de la siguiente manera:

Artículo 115 constitucional:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

“I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

---

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2000

"Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

"Si alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

"II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

"III. los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

**"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley"<sup>37</sup>.**

"IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

---

<sup>37</sup> reforma constitucional de 2001

“Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

“b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

“c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones públicas o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

“Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

“V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

“VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

“VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.

“VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

“Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución y sus disposiciones reglamentarias<sup>38</sup>”.

A la reforma a este artículo solo nos queda decir que se le debió haber agregado lo relacionado con el hecho establecer un acoplamiento entre la autonomía municipal y la autonomía de la comunidad indígena, evitando la invasión de facultades. Ya que esta reforma en lo general esta otorgando al parecer un fuero indígena.

Como un punto adicional tenemos que mencionar que el artículo tercero transitorio del decreto por el que se aprueban las reformas del 2001 prescribe que *“para la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas...”*

La primera crítica que me permito hacerle ha esta disposición es su ubicación; ya que este artículo debió haberse añadido al 53 y 115 constitucionales, que hablan sobre la división de los distritos electorales.

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Senado de la República, 2003.

Esta reforma implica una fuerte alteración en la demarcación de los distritos electorales. Recordemos que nuestro sistema electoral está basado en un criterio de representación poblacional, no en criterios étnicos. Es totalmente lícita la preocupación del legislador por procurar vías para que sea posible la representación política de las comunidades indígenas, sin embargo; nos encontramos frente a un problema aún mayor que rebasa las soluciones dadas por la disposición en comento: se postuló una modificación en la constitución de los distritos uninominales con la finalidad de que sean representadas las necesidades de los indígenas por diputados que conozcan a la perfección el entorno cultural y social de las comunidades, o bien, por diputados indígenas; no obstante, sabemos que los representantes uninominales y plurinominales son elegidos gracias a su afiliación a un partido político. En la actualidad, son pocos los indígenas que pertenecen a los partidos y que han logrado acceder a cargos públicos de representación popular. Además, los partidos tienen la facultad de afiliar a individuos que reúnan las características requeridas. Creemos que la finalidad última de esta reforma quedará en el tintero si no se proporciona la preparación adecuada a los indígenas para que puedan formar parte de los diversos partidos políticos (o bien, formar los propios) y así poder aspirar a los cargos de representación, los cuáles, supuestamente exigen un elevado nivel de preparación (no necesariamente profesional) y de compromiso. Finalmente, de nada servirá una nueva demarcación electoral si los representantes no se preocupan por conocer la realidad y las necesidades verdaderas de los distritos que están representando.

Para terminar con el presente capítulo cabe decir que es imperdonable que el Estado de Chiapas, y sobre todo, el EZLN se haya opuesto a la publicación del texto final; pues si se comparan el proyecto publicado con la iniciativa de la COCOPA, se darán cuenta de que las diferencias entre ambos documentos son mínimas.

Es importante destacar es el resquebrajamiento del constitucionalismo mexicano. Es evidente que la nueva ley da lugar a la creación de un fuero indígena, que se contrapone totalmente a las ideas federalistas y de unidad que inundaron la mente del constituyente de 1917. ¿Es mala la existencia de un fuero?. Para la Constitución

mexicana sí; sin embargo, se debe recordar que en la mal llamada "época colonial", Nueva España funcionaba a través de un sistema de autonomías y fueros, en el cuál los indígenas no sólo conservaron sus costumbres, sino que fundaron sus propias ciudades y aplicaron sus normas en la solución de sus conflictos internos; y como la esclavitud de indios estaba prohibida, en la conciencia del conquistador existía la obligación de proteger a aquéllas personas desiguales. El éxito del funcionamiento novo-hispano radicó en que se legislaba a partir de casos concretos, sin permitir la excesiva formulación de hipótesis generales que pudieran resultar contradictorias con la vida cotidiana de las diversas comunidades. No fue el Virreintato el principal culpable del atraso de los indígenas. Gran parte de la responsabilidad la tienen los gobiernos del México independiente, que olvidaron la composición por demás compleja del país, y que creyeron que con tratamientos igualitarios habríamos de salir adelante.

La realidad ha superado a la Constitución, y tristemente, muchos de sus artículos han dejado de ser postulados jurídicos aplicables, para convertirse en palabras que se las lleva el viento.

Se estima urgente una protección real y razonada para las comunidades indígenas; por eso, en este tiempo de reedificación mexicana, exhortamos a nuestras autoridades para que se preocupen por mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, pero comenzando por el principio, por su alimentación, por sus condiciones de salubridad, por su educación y por la obtención de empleos bien remunerados para que con el paso del tiempo puedan acceder a las innumerables facultades que la Constitución les otorga; y que hoy por hoy no pueden aprovechar dadas sus actuales condiciones. No es posible pensar que el progreso de las comunidades indígenas consiste exclusivamente en el cambio de la demarcación de los distritos electorales o en conferirles el derecho de elección de autoridades propias.

Para concluir, señárese que hay un gran ausente en la reforma ya criticada: el artículo 73 constitucional. En mi opinión, este olvido constituye un terrible error, pues a través de la reforma a los citados artículos se pudieron haber establecido las bases que determinarían la concurrencia de los Poderes de la Federación y de los Poderes Locales en materia de regulación de las comunidades indígenas, evitándose así los conflictos competenciales que se dieron con las controversias constitucionales.

### **5.1 REACCIÓN DEL MOVIMIENTO INDIGENA A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.**

El EZLN hizo pública su postura y manifestó su rechazo a la determinación del Congreso. En los comunicados, el EZLN declaró que la reforma constitucional no responde a las demandas de los pueblos indígenas del país, y tampoco a las del EZLN, del CNI y de la sociedad civil. Dijo que la reforma traiciona a los Acuerdos de San Andrés, y, en particular, a la propuesta de ley de la Cocopa, ya que excluye los puntos principales como autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional.

El EZLN además criticó al Presidente Vicente Fox que saludó la reforma constitucional aunque no cumpla con la propuesta de la Cocopa que Fox envió al Congreso de la Unión en diciembre 2000.

Para el EZLN, esto significa que el presidente solo simuló hacer suya esta iniciativa, mientras negociaba con los sectores duros del congreso una reforma que no reconoce los derechos indígenas. Por ello, el EZLN desconoce la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena. En consecuencia, el EZLN ordenó a Fernando Yañez, enlace zapatista, que suspendiera su trabajo de correo entre el EZLN y el gobierno federal. El EZLN informó que no habrá más contacto entre el gobierno Fox y el EZLN y que los zapatistas seguirán en resistencia hasta que sean reconocidos los derechos y la cultura indígena, de acuerdo con la propuesta de la



Cocopa. A demás llamo el EZLN a la sociedad civil que se organizará y exigiera el reconocimiento de los derechos y la cultura indígena.

El Gobernador de Chiapas, Pablo Salazar, consideró que la aprobación de la Ley Indígena impulsada por el PRI y el PAN significa un retroceso a las acciones de paz que llevaron a cabo el Gobierno Federal, el estatal y el EZLN. El Mandatario estatal, quien formo parte de la Cocopa cuando se redacto la iniciativa de ley original, llamo al Presidente Fox y al EZLN a mantener la voluntad de paz y situarse por encima de los intereses y visiones de grupos conservadores que obstaculizaban las medidas para reanudar el proceso de negociación en Chiapas.

La Diócesis de San Cristóbal a través del Obispo Felipe Arizmendi señalo que con la aprobación de la ley indígena se cumplió con una mas de las demandas del EZLN y llamo a la sociedad Civil, a los zapatistas y al Gobierno a respetar el dictamen.

En el Congreso Estatal la mayoría Priista del Congreso local dijo que es muy probable que la legislatura local, de mayoría priista, apruebe el dictamen de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas, aprobado por el Congreso de la Unión.

La dirigente nacional del PRD, Amalía García Medina, aseguro que esta desilusionada con la aprobación de la Ley Indígena promovida por el PRI y el PAN, por considerar que no se resuelve el problema de fondo, y dijo que esta solo resolverá una pequeña parte de los problemas que enfrentan los indígenas del país. Por su parte, el senador por el PRD e integrante de la Cocopa, Demetrio Sodi, aseguro que nadie puede decir que se traiciono a los pueblos indios con la aprobación de esta Ley Indígena, y defendió la posición de los senadores del PRD en su aprobación, pues dijo que de haber votado en contra no se habría logrado algún avance. El legislador reconoció que aun hay temas pendientes por atender, como precisar el término de territorio para los pueblos indígenas, por lo que será necesario establecer una ley reglamentaria en la materia. Por su parte, el

coordinador de la fracción del PRD en el Senado, Jesús Ortega Martínez, reconoció que ese grupo parlamentario aprobó la iniciativa constitucional para no quedar excluidos, a pesar del costo que ello representara. Sin embargo, el senador reitero que la iniciativa es un paso hacia delante, aun cuando insuficiente para la reconstitución de los pueblos indios. Aseguro que el voto de la fracción perredista fue ampliamente reflexionado, analizado y resuelto democráticamente, pero recalco que ese grupo parlamentario no está conforme y luchara hasta lograr la autonomía en la reforma de la Constitución.

Como se puede observar la reacción que se dio ante la reforma constitucional fue variada, unas partes a favor y otras en contra, los pueblos indígenas en realidad se expresaron por vía del EZLN, pero como lo veremos más adelante la verdadera reacción se dio con la interposición de las controversias constitucionales.

### **CAPITULO III**

#### **LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 51/2001, PLANTEADA POR EL PORDER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA**

##### **1. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NUMERO 51/2001, EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDIGENA, PLANTEADA POR EL PORDER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA**

Como ha quedado establecido el fundamento legal de la controversia constitucional se encuentra en el artículo de 105, fracción I, mientras que el procedimiento se regirá por la Ley Reglamentaria de Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos como aplicación suplementaria en disposición no expresas por la ley, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El artículo 1º de la ley reglamentaria establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá las controversias constitucionales<sup>39</sup>.

Vamos a dejar en claro que toda demanda de controversia constitucional debe contener, a) Quienes promueven la acción; b) Las entidades, poderes u órganos demandados; c) La norma general o actos cuya invalidación se pide; d) Los preceptos constitucionales violados; y, e) Los conceptos de invalidez.

Ahora bien, comentaremos a grandes rasgos, la controversia constitucional No. 51/2001, promovida por el Ejecutivo de Tlaxcala. La mencionada controversia se promueve contra diversas autoridades y estados por la aprobación de las reformas de 2001 a la Constitución Federal, en materia de derechos y cultura indígena. La parte actora señala como demandados a las siguientes autoridades:

- 1) Al Congreso del Estado Libre y Soberano, de Tlaxcala;

---

<sup>39</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- 2) A la Comisión Permanente de la LVI legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala;
- 3) A la Mesa Directiva de la Comisión Permanente de la LVI legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala;
- 4) Al Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente de la LVI legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala;
- 5) Al Congreso del Estado de Tlaxcala, por la actuación del oficial mayor;
- 6) A la Comisión Permanente del Congreso de la Unión;
- 7) Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Señala como terceros interesados a los siguientes:

- 1) Congreso del Estado de Aguascalientes;
- 2) Congreso del Estado de Campeche;
- 3) Congreso del Estado de Coahuila;
- 4) Congreso del Estado de Colima;
- 5) Congreso del Estado de Durango;
- 6) Congreso del Estado de Guanajuato;
- 7) Congreso del Estado de Jalisco;
- 8) Congreso del Estado de Michoacán;
- 9) Congreso del Estado de Nayarit;
- 10) Congreso del Estado de Nuevo León;
- 11) Congreso del Estado de Puebla;
- 12) Congreso del Estado de Querétaro;
- 13) Congreso del Estado de Quintana Roo;
- 14) Congreso del Estado de Tabasco;
- 15) Congreso del Estado de Veracruz;
- 16) Poder Ejecutivo de Aguascalientes;
- 17) Poder Ejecutivo de Campeche;
- 18) Poder Ejecutivo de Coahuila;
- 19) Poder Ejecutivo de Colima;

- 20) Poder Ejecutivo de Durango;
- 21) Poder Ejecutivo de Guanajuato;
- 22) Poder Ejecutivo de Michoacán;
- 23) Poder Ejecutivo de Nayarit;
- 24) Poder Ejecutivo de Nuevo León;
- 25) Poder Ejecutivo de Puebla;
- 26) Poder Ejecutivo de Querétaro;
- 27) Poder Ejecutivo de Quintana Roo;
- 28) Poder Ejecutivo de Tabasco;
- 29) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- 30) Señala a todos los ayuntamientos del estado de Tlaxcala;
- 31) Todos los municipios de los estados que se señalaron y que votaron a favor del proyecto.

Todas estas autoridades estuvieron relacionadas con la controversia constitucional, en la cual se reclamaba diferentes actos para su invalidez o de la norma general.

a) Al Congreso del Estado se le **demando el decreto 120 del 29 de Junio de 2001, en el cual se aprobaba la minuta de proyecto** que reforma diversos artículos de la Carta Magna.

b) De la Comisión Permanente de la LVI Legislatura del Congreso de Tlaxcala y de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de Tlaxcala, **reclama el acuerdo que dictaron con fecha 10 de julio de 2001**, por el cual niegan al Gobernador del Estado la atribución que tiene de **devolver al congreso con observaciones** el decreto 120 expedido por el Congreso del Estado por el que se aprueba la minuta de proyecto que aprueba las reformas a la Constitución Federal, **así como el acuerdo de fecha 13 de julio de 2001**, por el cual envían al archivo la petición del Ejecutivo del Estado que les solicita de cuenta al pleno de la asamblea con la devolución que el Ejecutivo hizo del decreto 120 aprobado por la Asamblea del Congreso.

c) Del Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, se **reclama el acuerdo del 20 de julio de 2001**, por el cual indica que en relación a los oficios 43669 y 107/2001, me comunica que la Comisión Permanente de ese Congreso, en sesión extraordinaria emitió un acuerdo relativo al decreto 120 por lo que deberán ajustarse al mismo.

d) Del Congreso del Estado de Tlaxcala, reclama actos de su **Oficial Mayor consistentes en el oficio 379**, por el cual ordena se mande a publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el decreto 120 expedido por la LVI Legislatura. Así como el oficio 390 enviado a los diputados secretarios del H. Congreso de la Unión, por el que comunica que se aprueba el decreto 120.

e) De la Comisión Permanente del Congreso de la Unión **reclama el computo de los votos de las legislaturas de los estados**, efectuado el miércoles 18 de julio de 2001 y **la declaratoria de aprobación de la reforma a la Constitución Federal**.

f) Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la promulgación y publicación que se hizo en el DOF, el 14 de agosto de 2001.

Ahora bien como podemos observar, son diferentes actos y autoridades las que fueron demandadas, todas estas relacionadas con la aprobación de las reformas constitucionales del 2001, sin embargo también se reclama, el supuesto que dentro del procedimiento interno del Estado se expidió el decreto 120 el cual da por aprobadas las reformas Constitucionales en Materia Indígena.

### **1.1. LEGITIMIDAD DE LOS ARGUMENTOS VERTIDOS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

La parte actora señala bajo protesta de decir verdad los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen los antecedentes de la norma general o acto cuya

invalidez se demanda.

A) El 29 de junio de dos mil uno la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, en sesión extraordinaria, aprobó por 19 de los 32 miembros que integran la Legislatura del Estado, el Decreto número 120, expedido por la LVI Legislatura del Congreso del Estado, por el que se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El propio Decreto número 120 aprobado por el Congreso ordena que **se envíe al ejecutivo para que lo sancione y mande a publicar.**

Que el Decreto fue aprobado por 19 de los 32 Diputados del Congreso de Estado de Tlaxcala, me enteré el día miércoles dieciocho de julio de dos mil uno cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hizo el **cómputo de los votos de las Legislaturas Locales.**

En la misma fecha dieciocho de julio de dos mil uno, me enteré que el Decreto 120 del Congreso del Estado de Tlaxcala no fue enviada a los Ayuntamientos del Estado para su aprobación y también esa fecha me enteré que no se reunieron los Porcentajes de votos de los miembros de la Legislatura Local requeridos para reformar la Constitución Estatal.

**Los argumentos o hecho que pretende hacer valer la parte actora en este inciso, es cierto, sin embargo, esto no implica que se le otorgue la razón.**

B) El mismo veintinueve de junio, el Oficial Mayor del Congreso por oficio número 379 envía al Ejecutivo del Estado por conducto del M.V.Z. Fabián Pérez Flores, Secretario de Gobierno un oficio que dice:

"Con fundamento en lo establecido por el artículo 49 de la Constitución Política Local, me permito remitir a usted el Decreto número 120, expedido por esta LVI Legislatura, por el que se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se le dé la debida publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado..."

En este punto la actora manifiesta en párrafos anteriores que se le envió la minuta para que la sancione y la mande a publicar, cosa que se desmiente, con lo dicho en el oficio arriba mencionado, ya que, únicamente le pide la debida publicación.

C) El cinco de julio del dos mil uno la H. Cámara de Diputados Federal recibió el oficio 390 fechado el 29 de junio de 2001, firmado por el Oficial Mayor del Congreso de Tlaxcala que envió a los CC. Diputados Secretarios del H. Congreso de la Unión por medio del cual dice:

**"Por instrucciones del Presidente de la Mesa Directiva, en sesión ordinaria celebrada en esta fecha por la LVI Legislatura y con fundamento en el artículo 60 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, me permito enviar a ustedes copia certificada del Decreto número 120 por el que se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos; remitida por la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se publicará en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala lo anterior en cumplimiento al artículo 135 Constitucional."**



A T E N T A M E N T E  
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION"  
Tlaxcala de X., a 29 de junio del 2001.  
EL OFICIAL MAYOR DEL H. CONGRESO.  
  
LIC. SERGIO CUAUHTEMOC LIMA LOPEZ"

De esto me enteré el día miércoles dieciocho de julio de dos mil uno cuando la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión hizo el Computo de los votos de las Legislaturas Locales.

D) El Gobernador del Estado de Tlaxcala con fecha nueve de julio del dos mil uno, en oficio 43669 y en uso de las facultades que le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, específicamente los artículos 49, 50, 52 y 70 fracción III devolvió al Congreso del Estado de Tlaxcala, por conducto de la Presidenta de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente de la LVI Legislatura del Congreso del Estado, el Decreto 120 con las observaciones correspondientes. El vehículo para enviar el documento anterior fue el oficio 396/2001 del M. V. Z. Fabián Pérez Flores, Secretario de Gobierno del Estado de Tlaxcala.

**Como ha quedado asentado en la presente tesis, el Poder Ejecutivo de Tlaxcala, no tiene la facultad de hacer modificaciones o revisiones al decreto que envíe la Legislatura del Estado cuando actúe como integrante del órgano reformador de la constitución.**

E) Con fecha diez de julio de dos mil uno, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente y la propia Comisión Permanente de la LVI Legislatura del Congreso del Estado acordaron que el Gobernador del Estado carece de atribuciones para devolverle al Congreso el Decreto 120, pues según dice se trata de aprobar reformas a la Constitución Federal. Acordaron igualmente insistirle al Gobernador del Estado, que publique dicho Decreto.

F) El acuerdo mencionado en el inciso anterior le fue comunicado al Ejecutivo del Estado por conducto del Oficial Mayor del Congreso en su oficio 388 que a la letra dice:

M.V.Z. Fabián Pérez Flores

Secretario de Gobierno

PRESENTE

"En cumplimiento a la resolución emitida por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, celebrada en esta fecha me permito remitir a usted el acuerdo expedido por la LVI Legislatura, por medio del cual se informa al ciudadano Gobernador Constitucional del Estado que no puede inferirse la existencia de atribuciones por el hecho de que participe en el proceso legislativo ordinario de esta entidad federativa, para efectos del procedimiento de reforma a la Constitución Federal; para que se le dé la debida publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado".

Reitero a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN".

Tlaxcala de X, a 10 de julio de 2001

EL OFICIAL MAYOR DEL H. CONGRESO.

EL C. SERGIO CUA UHTEMOC LIMA LOPEZ"

**Con esto puede apreciarse claramente, que la Legislatura del Estado de Tlaxcala, siempre le expreso al Ejecutivo del Estado que su única función en este caso en particular era el de publicar en el periódico oficial del estado el decreto 120.**

G) El acuerdo al que se refiere el inciso e) le fue comunicado nuevamente al Ejecutivo del Estado por conducto del Oficial Mayor del Congreso en su oficio 389

que a la letra dice:

"M.V.Z. FABIAN PEREZ FLORES  
SECRETARIO DE GOBIERNO  
P R E S E N T E

"Por instrucciones de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente y en cumplimiento al Acuerdo aprobado por la misma en Sesión Extraordinaria Pública celebrada en esta fecha me permito remitirle nuevamente el Decreto 120, aprobado por el Pleno de esta Soberanía el día 29 de junio del a 2001; Para que se le dé cumplimiento en los términos que fue expedido. Anexo copia certificada del citado Acuerdo."

H) El doce de julio de 2001, el Gobernador del Estado de Tlaxcala en oficio 106/2001, le contesta a la Diputada Ana María Amador Valdez, Presidenta de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente de la LVI Legislatura del Congreso del Estado lo siguiente:

"Con relación a sus oficios 388 y 389 por medio de los cuales remiten Acuerdo expedido por esa Comisión Permanente y por acuerdo del C. Gobernador del Estado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 49, 50, 52, 56 y 70 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala me permito enviar a esa representación para que dé cuenta al Pleno de la Asamblea la devolución que el Ejecutivo hizo del Decreto 120 aprobado por la Asamblea del Congreso a que la Comisión Permanente del Congreso o carece de facultades para acordar lo contrario."

I) El 13 de julio de dos mil uno, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente y La Comisión Permanente acordaron sostener el acuerdo referido en el inciso e) y mandar el asunto al archivo.

J) Con fecha 17 de julio de 2001, el Gobernador del Estado de Tlaxcala le envió al Diputado Carlos Hernández García, Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Congreso del Estado el oficio 107/2001 que dice:

"Por acuerdo del C. Gobernador del Estado y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Ejecutivo del Estado devuelve el Decreto 120 aprobado por la Asamblea Legislativa, con las observaciones pertinentes."

El 9 de julio del presente año por acuerdo también del C. Gobernador me permití transmitir la devolución que el Ejecutivo hizo a la Comisión Permanente del Decreto 120 en la que se incluía el siguiente párrafo.

Debo mencionar que el artículo 49 de la Constitución Política del Estado indica que cuando el Ejecutivo devuelva algún Decreto al Congreso deberá hacer las observaciones dentro de los ocho días contado desde su recibo; de no hacerlo así se reputará aprobado y enfatiza que si corriendo este término el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que se reúna. En el caso particular el Decreto que se devuelve fue aprobado por el Congreso pero no en período ordinario de sesiones, fue aprobado en sesión extraordinaria, por lo que no puede entenderse que corriendo el término para su devolución, se hubieren clausurado sesiones; por lo que dentro de los ocho días de haberseme notificado tal decreto lo devuelvo a reserva de que se presente nuevamente al Congreso el primer día hábil en que se reúna para evitar malas interpretaciones.

"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"

Tlaxcala, Tlax., 17 de julio de 2001

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

En consecuencia por tratarse hoy del primer día hábil en que se reúne el Congreso,

se devuelve el decreto 120 con las observaciones correspondientes.

K) El día 20 de julio del presente año, la Mesa Directiva del Congreso del Estado emitió un Acuerdo que le fue notificado al Ejecutivo en oficio 401 el 23 de julio de 2001 que a la letra dice:

"M.V.Z. ALFONSO ABRAHAM SÁNCHEZ ANAYA  
GOBERNADOR DEL ESTADO  
PRESENTE

Por instrucciones del Presidente de la Mesa Directiva, en sesión ordinaria celebrada en esta fecha acordó lo siguiente:

Que con relación a los oficios números 43669 y 107/2001, comunico, a usted que la Comisión Permanente de este Honorable Congreso del Estado, en sesión extraordinaria emitió un Acuerdo relativo al Decreto número 120, por lo que deberán ajustarse al mismo.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION

TLAXCALA DE X., A 2 DE JULIO DEL 2001 EL OFICIAL MAYOR DEL H. CONGRESO.

SERGIO CUAUHEMOC LIMA LÓPEZ"

L) El miércoles dieciocho de julio de dos mil uno la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hizo el cómputo de los votos de la Legislaturas Locales respecto al Proyecto de Decreto que adiciona un segundo y tercer párrafos al Artículo 1º, reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero el artículo 4º, y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la Fracción Tercera del Artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Secretaría dio lectura a los expedientes recibidos de las Legislaturas, de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, manifestándose en pro del proyecto de Decreto, así como a los expedientes de las Legislaturas que votaron, en contra, Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas.

Considerándolo de urgente y obvia resolución el cómputo de las aprobaciones de las legislaturas Estatales, la Comisión Permanente computó dieciséis entidades federativas a favor de la reforma constitucional y aprobó la reforma constitucional y pronunció la declaratoria de aprobación por 16 votos en pro, 6 en contra y 2 abstenciones de los miembros de la Comisión Permanente y ordenó pasarlo al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

La Comisión Permanente al efectuar el cómputo de los Decretos estatales, computó los votos que aprueban la reforma constitucional sin que se hubieran agotado los procedimientos estatales para conceder vigencia a dichos decretos de las entidades federativas; de esto y de que no se reunieron los requisitos que exigen las constituciones estatales para reformar sus propias constituciones, me enteré el día miércoles dieciocho de Julio de dos mil uno cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hizo el cómputo de los votos de las Legislaturas Locales.

**Los argumentos que pretende hacer valer la actora en el presente inciso, es absurdo a todas luces ya que, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no tiene la facultad, ni obligación de investigar como se llevaron a cabo los procesos legislativos estatales, por no existir artículo constitucional alguno, a demás de que se actúa con el principio de buena fe, así mismo, tampoco es necesario para tener por aprobada una reforma a la Constitución Federal, esperar a que todas las legislaturas de los estados emitan su voto aprobatorio o desaprobatorio, simplemente se necesita de una aprobación de la legislaturas de los estados por mayoría simple.**

M) El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el día catorce de agosto de dos mil uno el Decreto que adiciona un segundo y tercer párrafos al Artículo 1°, se reforma el artículo 2°, se deroga el párrafo primero del artículo 4°, y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la Fracción Tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede apreciar claramente, el promovente de la controversia constitucional que sé esta analizando, dentro de los hechos se basa prácticamente en los supuestos de que se le tenía que dar intervención al Ejecutivo del Estado para sancionar o hacer modificaciones dentro del proceso legislativo en el cual interviene la Legislatura de Tlaxcala como parte del Órgano Reformador de la Constitución, haciendo una interpretación equívoca de las normas locales, ya que intenta aplicar la legislación local, sin importarle y tomar en consideración el principio de supremacía constitucional, hipótesis en la cual esta equivocado, como se podrá observar mas adelante.

**Por lo anterior es que se considera que están erróneos, sus argumentos y no son validos y ni legítimos o legales los mismos.**

## **1.2. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

### **PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 135 que:

"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, acuerden 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."

Lo que está a discusión es el concepto que para que las reformas o adiciones a la Constitución Federal lleguen a ser parte de la misma se requiere que sean aprobadas por las Legislaturas de los Estados.

Cuáles son las normas jurídicas que deben regir el procedimiento de las Legislaturas de los Estados para aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Federal.

La Constitución en diversos artículos usa el mismo lenguaje como en los siguientes casos:

A) Art. 102 apartado B

".....B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerá organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos."

B) Artículo 73 fracción XXIX apartado 5, último párrafo dice:

IX.- Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior.

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del Artículo 27;



3° Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y

5° Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica
- b) Producción y consumo de tabacos labrados
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación
- f) Explotación forestal
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

C) Artículo 115, fracción III inciso i) dice:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) f ) Rastro;
- g) Calles, parques, y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

- i) Las demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

D) artículo 115, fracción IV dice:

"IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.."

En todos estos supuestos, se deben aplicar las Legislaciones Locales para emitir una Ley o Decreto y sujetarse a sus normas estatales, Constituciones, Leyes Orgánicas del Poder Legislativo y Reglamentos Interiores de los Congresos. Procedimientos que en todo el país ordenan que una vez aprobada la ley o decreto, deben pasar al Ejecutivo para su sanción y publicación, ó en su caso el Ejecutivo puede formularles observaciones y devolverlas.

¿Acaso los Decretos de los Congresos de los Estados que modifican o reforman la Constitución Federal escapan a este procedimiento?

La respuesta solo puede ser una, esto es en el caso en que las leyes estatales así lo ordenen. Véanse las Constituciones de Jalisco y Veracruz que establecen un mecanismo diferente al del resto de las entidades federativas.

1) Artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco dice:

Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto de ley aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y remitirlas dentro de los ocho días siguientes a aquél en que se le haga saber, para que tomadas en consideración se examine de nuevo el negocio.

En casos urgentes, a juicio del Congreso, el término de que se trata será de tres días, y así se anunciará al Ejecutivo.

Se considerará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Poder Legislativo dentro de los mencionados términos.

El proyecto de ley al que se hubieren hecho observaciones, será sancionado, y publicado si el Congreso vuelve a aprobarlo por los dos tercios del número total de sus miembros presentes.

Todo proyecto de ley al que no hubiese hecho observaciones el Ejecutivo dentro del término que establece el artículo, debe ser publicado en un plazo de quince días como máximo, contados a partir de la fecha en que lo haya recibido.

Los proyectos de ley objetados por el Gobernador del Estado y que ratifique el Congreso, deberán ser publicados en un término que no exceda de ocho días, contados a partir de la fecha en que los haya recibido nuevamente.

La facultad prevista en el presente artículo, no comprenderá la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, las resoluciones que dicte el Congreso como Jurado, los decretos que con motivo de un proceso de referéndum declaren deroga una ley o disposición, ni el voto que tenga que emitir en su calidad de Constituyente Permanente Federal en los términos que determina para tal efecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

2) Artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Veracruz dice:

El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones a las siguientes resoluciones del Congreso:

I. Las que dicte como integrante del Constituyente Permanente en el orden federal de

Colegio Electoral;

II. La declaratoria de reformas a esta Constitución;

III. Acuerdos;

IV. Las pronunciadas en un Juicio político o en declaración de procedencia para acusar a algún servidor público como presunto responsable de la comisión de algún delito;

V. Al decreto de convocatoria de la Diputación Permanente a período de sesiones extraordinarias; y

VI. Las relativas a la licencia temporal o renuncia del Gobernador del Estado o de los Magistrados del Poder Judicial.

Lo anterior nos obliga a digerir nuestro origen constitucional. Primero nacieron las entidades federativas con su soberanía, sistemas jurídicos, territorio, población, después decidieron aglutinarse entre ellas, renunciando a parte de sus atribuciones para entregárselas a los federales y lo que no fue expresamente conferido a los federales quedó reservado a dichas entidades federativas (así reza el artículo 124 de la Constitución Federal.).

La propia Constitución indica que las reformas o adiciones serán aprobadas por las legislaturas de los Estados y estos tienen obviamente sus leyes estatales que regulan el procedimiento para la expedición leyes y decretos y de reformas a las constituciones estatales.

Ninguna Ley o Decreto expedido por las Legislaturas estatales tendrá vigencia si no se agota el mecanismo estatal.

Todas las Constituciones del país listan expresamente los asuntos en los que los Ejecutivos estatales no pueden devolver las leyes o decretos.

Es el caso que el artículo 49 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala dice:

"El Gobernador deberá sancionar los proyectos de Ley o Decreto que le envíe el congreso y mandar publicarlos, salvo cuando tenga alguna objeción, en cuyo caso los devolverá al congreso con las correspondientes observaciones, dentro de ocho días contados desde su recibo; de no hacerlo así, se reputarán aprobados. Si corriendo este término el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que se reúna."

El artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala ordena que:

"El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente para sesiones extraordinarias, los acuerdos del Congreso y resoluciones que dictare para abrir o cerrar sus sesiones, a los que diere en funciones de Colegio Electoral o de Jurado ni a la ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso, en los casos que determina esta Constitución."

Como se advierte, la Constitución de Tlaxcala no prohíbe como las de Veracruz o Jalisco, que el Ejecutivo del Estado formule observaciones a un Decreto que contiene reformas a la Constitución Federal o que fue emitido por el Congreso Estatal como integrante del constituyente permanente.

El Decreto número 120, expedido por la LVI Legislatura del Congreso del Estado, por el que se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena que se pase al Ejecutivo para que lo sancione y mande a publicar.

El Oficial Mayor del Congreso envió al Ejecutivo el oficio referido en el inciso d), identificado con el número 379 por medio del cual ordena se mande publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el Decreto número 120, expedido por la LVI

Legislatura del Congreso del Estado, por el que se aprueba la minuta Proyecto de Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Todo lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política Local. A demás acompaña el propio Decreto 120 que ordena se pase al Ejecutivo para que lo sancione y mande publicar.

El Oficial Mayor sin atribuciones legales y violando la orden del Congreso que ordena se pase al Ejecutivo para que sancione y mande publicar, le indica al Ejecutivo que sólo lo mande publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, por lo que se viola el artículo 16 de la Constitución Federal.

La Comisión Permanente de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala y la Mesa Directiva de la Comisión Permanente de la LVI Legislatura, del Congreso del Estado de Tlaxcala dictaron un acuerdo con fecha diez de julio del año dos mil uno por medio del cual niegan al Gobernador del Estado de Tlaxcala la atribución que tiene para devolver al Congreso con observaciones el Decreto 120 expedido por el Congreso del Estado por el que se aprueba la minuta proyecto de decreto de reforma a la Constitución Federal, a pesar de que él propio Congreso Estatal en asamblea extraordinaria aprobó dicho decreto ordenando se pasara al Ejecutivo para que lo sancione y mande publicar.

Igualmente la Comisión Permanente y la Mesa Directiva de la Comisión Permanente dictaron con fecha trece de julio del año dos mil uno un acuerdo por medio del cual envían al archivo la petición del Ejecutivo del Estado que les solicita den cuenta al Pleno de la Asamblea con la devolución que el Ejecutivo hizo del Decreto 120 aprobado por la Asamblea del Congreso.

Además, la Comisión Permanente del Congreso Estatal carece de facultades para rechazarle al Ejecutivo la devolución que hizo con observaciones al Congreso del Decreto 120. Véanse los artículos 50 y 52 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

"Artículo 50.- Toda ley devuelta por el Ejecutivo con observaciones, volverá a sujetarse a discusión y si fuere confirmada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, se remitirá nuevamente a aquél para que sin mas tramite la sanciones y mande a publicar.

Artículo 52.- Son atribuciones de la Diputación Permanente:

I.- Recibir las solicitudes demás documentos que se dirijan al Congreso resolviendo respecto de los asuntos que tengan carácter de urgentes y no ameriten la expedición de una Ley o Decreto.

II.- Iniciar el dictamen sobre los asuntos que en las últimas sesiones ordinarias hayan quedado pendientes y sobre los que después se presenten, para dar cuenta al Congreso.

III.- Acordar por sí o ha propuesta del Ejecutivo, la Convocatoria de la Legislatura a sesiones extraordinarias. La Convocatoria señalará el objeto de las sesiones y la fecha en que deban comenzar.

IV.- Recibir la protesta de Ley a los servidores públicos que deban prestarla ante el Congreso, cuando éste se encuentre en receso.

V.- Conceder las licencias que se refiere la fracción XXX del artículo 54.

VI.- Designar Gobernador provisional, en los términos de esta Constitución.

VII. - Las demás que le confieran esta constitución y la Ley. "

En efecto de la fracción I de este artículo se advierte que la Comisión Permanente recibe solicitudes y demás documentos que se dirijan al Congreso resolviendo respecto de los asuntos que tengan carácter de urgentes y no ameriten la expedición de una ley o decreto.

En el caso particular no se trataba de un asunto urgente pues los acuerdos de la Comisión Permanente fueron de fecha diez y trece de julio de dos mil uno y de conformidad con el artículo 42 de la Constitución Estatal el quince de julio siguiente comenzaba el segundo periodo ordinario de sesiones, pero a demás está de por medio el Decreto 120 devuelto por el Ejecutivo que requiere ser considerado nuevamente por la asamblea y en su caso discutido y aprobado un nuevo Decreto que apruebe o repruebe las reformas constitucionales.

De la misma manera, el Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala dictó el acuerdo de veinte de julio de dos mil uno por medio del cual indica que en relación a los oficios 43669 y 107/2001 la Comisión Permanente de ese Congreso, en sesión extraordinaria emitió un acuerdo relativo al Decreto 120 por lo que deberán ajustarse al mismo pero se niega a darle trámite para que pase a la asamblea para que sea nuevamente discutido como ordena el artículo 50 de la constitución estatal.

"Artículo 50.- Toda ley devuelta por el Ejecutivo con observaciones, volverá a sujetarse a discusión y si fuere confirmada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, se remitirá nuevamente a aquél para que sin mas tramite la sancione y mande a publicar."

Al violarse los artículos mencionados de la Constitución estatal, se viola el artículo 16 de la Constitución Federal pues se vulnera el principio de legalidad de que las autoridades solo pueden hacer aquello para lo cual tienen atribuciones.

Por las mismas razones se viola el artículo 135 de la Constitución, pues el procedimiento de aprobación de la legislatura estatal no ha concluido para considerar aprobado, el Decreto en cuestión.

Por las propias consideraciones se viola el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues el mecanismo reservado a los Estados para que



los Decretos sean definitivos y válidos no se ha agotado.

**A mi considerar este concepto de invalidez, es infundado, por que, interpreta de una manera errónea, lo que establece el artículo 135 Constitucional, el cual establece la manera en la que se deberá llevar al cabo las reformas a la Constitución Federal, a demás de establecer como actuaran los congresos locales como parte del Constituyente Permanente.**

El principal error que podemos demostrar de este concepto de invalidez, es el hecho, de que desea aplicar como un requisito, el supuesto de que la Legislatura local necesita de una votación calificada, en la aprobación de una ley o decreto de reformas a la Constitución Federal, cuando únicamente ese requisito, es necesario para la actuación del Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras en la aprobación de reformas Constitucionales Federales, el cual necesita que las dos terceras partes de los miembros del mismo aprueben dicha reforma.

## **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ**

Todas las constituciones estatales contienen regulaciones para su modificación o reforma, requieren porcentajes mínimos de votación y la aprobación de los municipios.

La aprobación del Decreto 120 que modifica y reforma la Constitución Federal implica la modificación de la Constitución Estatal, pues una vez formada la Constitución Federal, será obligatorio adecuar la Constitución Estatal a la Federal.

El artículo 120 de la Constitución Política de Tlaxcala indica que:

**"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, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos.

Si transcurrido un mes, a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas, no contestaren, se entenderá que lo aprueban".

En el caso particular del Congreso de Tlaxcala, aprobó el Decreto 120 con 19 votos de 32 que integran la Asamblea a pesar que las dos terceras partes son 22 votos. Además, el Congreso nunca envió tal Decreto a los ayuntamientos del Estado de Tlaxcala para su aprobación, de donde resultó, que ningún Ayuntamiento está enterado de tal procedimiento, ni ha aprobado el Decreto 120 que contiene la reforma a la Constitución Federal.

Lo anterior, viola la constitución estatal y con ello el artículo 16, 124 y 135 de la Constitución Federal por el principio de legalidad y por que la reforma a la Constitución Federal en el mecanismo de aprobación en la legislatura estatal está reservado al Estado en los términos de sus leyes y esos mecanismos no se respetaron.

**A mi criterio el presente inciso no es valido, ya que, se refiere a los requisitos que se mencionan en el artículo 120 de la Constitución de Tlaxcala, que son únicamente aplicables para la reforma de la misma ha nivel local, es por ello que no podemos argumentar el supuesto de una ilegalidad al aprobar el decreto 120 por la Legislatura del Estado.**

**A parte de lo anterior, la actora quiere confundir a los Ministros de la Corte, al intentar establecer que la reforma materia de la controversia implica la adición de la misma a su constitución local, cuestión que desde mi punto de vista no**

es correcto ya que, el hecho de que se de una reforma a la Constitución Federal no implica que la misma reforma federal tiene que estipularse en la constitución local, ya que, lo que tienen que hacer los congresos locales posteriormente a que se da la reforma son adecuaciones a las constituciones locales, que no forzosamente tienen que ser igual a la establecida en la Carta Magna, simplemente, tienen que tomar en cuenta los principios que la mismas establece y partiendo de ahí realizar las adecuaciones que obviamente no contraríen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ**

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión computó los votos de las Legislaturas de los Estados, el miércoles dieciocho de julio de dos mil uno y pronunció la aprobación del Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Computar los votos de las entidades federativas implica contabilizar votos válidos, legítimos y decretos vigentes, para lo cual la Comisión Permanente debió computar únicamente los decretos aprobados por las legislaturas estatales cuyos procedimientos estuvieran apegados a las constituciones estatales, a las leyes orgánicas de los poderes legislativos y sus reglamentos.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión computó y le dio valor al decreto 120 del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en forma indebida por las siguientes razones:

a) En el caso particular de Tlaxcala, el Decreto 120 fue impugnado por el Gobernador del Estado quien lo devolvió a la Legislatura Estatal con observaciones. La Comisión

Permanente Federal a demás, tuvo información de que tal decreto no había entrado en vigor pues el Congreso Estatal por conducto de su oficial Mayor hizo llegar a la Comisión Permanente el Decreto 120 con la observación "que se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado".

No se había agotado el procedimiento estatal que mandan los artículos 49,50, 52, 56 y 70 fracción III de la Constitución Estatal, y pesar de ello la Comisión Permanente Federal computo el Decreto 120 de Tlaxcala, violación que vulnera el artículo 16, principio de legalidad, en relación al 124 y 135 de la constitución federal, pues la reforma a la constitución federal en lo que se refiere al mecanismo para la aprobación en la legislatura estatal está reservado al Estado y aún no concluyó.

b) La aprobación de la reforma a la Constitución Federal implica la reforma a la Estatal por lo que se requieren dos terceras partes de sus miembros y la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos estatales por lo que se vulnera el artículo 120 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala que a la letra dice:

"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, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos.

Si transcurrido un mes, a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas, no contestaren, se entenderá que lo aprueban".

En efecto la legislatura local cuenta con treinta y dos diputados y las dos terceras partes se integran con 22 diputados, pero solo 19 aprobaron la minuta que reforma la carta magna y con ello se reforma la constitución estatal. Consecuentemente se violan los artículos 16 en relación con el 124 y 135 de la constitución federal, pues la reforma a la constitución federal implica reformar la constitución estatal y el

mecanismo para reformar ésta se encuentra reservado al estado y no se cumplieron dichos requisitos.

Analizando este concepto de invalidez, hay que mencionar que el órgano accionante, intenta establecer que la comisión permanente realizó un mal computo del voto del Estado de Tlaxcala, manifestando que fue ilegal por haber existido violaciones al procedimiento legislativo interno y eso traerá consecuencias jurídicas, sin embargo a mi punto de vista la Comisión Permanente, no tiene la obligación de investigar los procedimientos legislativos internos de los Estados de aprobación de los decretos que se les envía para actuar como constituyente permanente, ya que su función exclusiva es la de recabar los votos.

También hay que comentar que en este inciso, se menciona lo relativo al hecho de que la constitución estatal establece que se necesita de los requisitos que en párrafos anteriores se menciona para llevar al cabo reformas constitucionales a la propia constitución del estado, supuesto que desde mi ver no es aplicable y la legislatura del estado no tiene que cumplir con los requisitos de la aprobación por dos terceras partes y enviar el proyecto de decreto a los ayuntamientos para su aprobación.

El hecho de que posteriormente a la aprobación que hizo la Legislatura de Tlaxcala del decreto 120 en materia de derechos y cultura indígena de 2001, no implica que se viole el artículo 120 de la Constitución del Estado de Tlaxcala, ya que, la reforma que se tuvo que hacer no es la misma que la de la Constitución Federal, por que, simplemente se tiene que adecuar los artículos de la Constitución Local con la reforma federal en materia de derechos y cultura indígena.

c) La Comisión Permanente computó indebidamente a favor de la reforma únicamente dieciséis votos que era el mínimo para aprobar la reforma constitucional, incluyendo a los siguientes Estados: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro,

Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz.

1.- Pero en dichos Estados no se envió el decreto que aprobó la Minuta de Reforma a la Constitución Federal, al Ejecutivo para que lo sancionará y era obligatorio según los artículos que a continuación se indican.

ESTADO	ARTICULO DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL QUE ORDENA QUE TODO DECRETO APROBADO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DEBERA PASAR AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE A PUBLICAR	OBSERVACIONES
Aguascalientes	Art. 32	
Campeche	Art. 49	
Coahuila	Art. 64 y 83	
Colima	Art. 40 y 47	
Durango	Art. 52 y 70 fracciones II y IX	
Guanajuato	Art. 57 y 58	
Jalisco	Art. 33 (indica que el ejecutivo del estado no puede formularle observaciones al voto que emita el congreso estatal en su calidad de constituyente permanente federal)	Solo dos estados excluyen al ejecutivo de sancionar una ley o decreto y son jalisco y veracruz
Michoacán	Art. 34 Y 37	
Nayarit	Art. 53 y 54	
Nuevo León	Art. 71	
Puebla	Art. Art. 56 y 65	
Querétaro	Art. 35 y 36	
Quintana Roo	Art. 69, 70 y 71	
Tabasco	Art. 28, 35 y 51 fracc. I	
Tlaxcala	Art. 49 y 52	
Veracruz	Art. 39 El Ejecutivo del Estado tiene prohibido formular observaciones y	Solo jalisco y veracruz prohíben

	devolverle al Congreso la resolución que dicte como integrante del Constituyente Permanente en el orden federal	al ejecutivo estatal devolver el decreto o resolución que dicten como integrantes del constituyente permanente federal
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Consecuentemente la Comisión Permanente Federal no debió computar estos votos a favor de la Minuta que reforma la Constitución Federal.

2.- La reforma a la Constitución Federal implica reforma a la Constitución de cada Estado y el mecanismo para reformar ésta, se encuentra reservado a cada Estado en los términos de los artículos que se citan, pero no se cumplieron los requisitos establecidos en las constituciones estatales, ya que no se obtuvieron los porcentajes que indican esas constituciones estatales para reformar la propia Constitución de cada Estado.

Estado	Total de Diputados Que Integran La Legislatura Estatal	Artículo de la Constitución Estatal que Ordena que para la reforma o modificación de la constitución estatal existe un mecanismo que incluye porcentaje de votos	Votos emitidos a favor de la minuta que reforma la constitución federal
Aguascalientes	27	Art. 94. no se respetó el requisito de dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso, equivalente a 18 votos necesarios	15
Campeche	35	Art. 130. si respetó su porcentaje de la mitad mas	29

		uno de los asistentes a la sesión	
Coahuila	32	Art. 196. si respetó a mitad mas uno del total de integrantes del congreso	18
Colima	25	Art. 130. si respetó las dos terceras partes del total de los integrantes del congreso	21
Durango	25	Art. 130. no respetó las dos terceras partes del total de los integrantes del congreso	14
Guanajuato	36	Art. 143. si respetó el setenta por ciento de los integrantes del congreso	29
Jalisco	40	Art. 117. no respetó las dos terceras partes del total de los integrantes del congreso estatal	21
Michoacán	30	Art. 134. si se respetó, pues solo se necesitaba dieciséis votos a favor	18
Nayarit	30	Art. 131. si se respetó, pues solo se necesitaba veinte votos a favor	20
Nuevo León	42	Art. 150. si respetó las dos terceras partes del total de los integrantes del congreso	28
Puebla	39	Art. 140. si respetó las dos terceras partes de los diputados asistentes a la sesión	31
Querétaro	25	Art. 103. no respetó las dos terceras partes de los integrantes del congreso	14



Quintana Roo	25	Art. 174. no respetó las dos terceras partes de los integrantes del congreso	15
Tabasco	31	Art. 83. No respetó las dos terceras partes de los diputados asistentes a la sesión	18
Tlaxcala	32	Art. 120. no respetó las dos terceras partes de los integrantes del congreso	19
Veracruz	45	Art. 150. Si respetó las dos terceras partes del total de los integrantes del congreso	30

3.- No se agotó el mecanismo de reforma a la Constitución Estatal ni se pasó a los ayuntamientos de cada Estado para su aprobación como mandan los artículos que a continuación se indican:

ESTADO	ARTÍCULO DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL QUE ORDENA QUE SE SIGA UN MECANISMO Y PASE A LOS AYUNTAMIENTOS PARA SU APROBACIÓN	PASO A LOS AYUNTAMIENTOS ESTATALES PARA SU APROBACIÓN O SE AGOTÓ EL MECANISMO ESTATAL DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD FEDERATIVA
AGUASCALIENTES	94	NO
CAMPECHE	130	NO
COAHUILA	196	NO
COLIMA	130	NO

DURANGO	130	NO
GUNAJUATO	143	NO
JALISCO	117	NO
MICHOACÁN	164	NO
NAYARIT	131	NO
NUEVO LEÓN	148, 149 Y 150, (NO SE REQUIERE QUE PASE A LOS AYUNTAMIENTOS PARA SU APROBACIÓN)	IGNORO SI SE CUMPLIERON LOS REQUISITOS
PUEBLA	140	NO
QUERETARO	103	NO
QUINTANA ROO	174	NO
TABASCO	83	NO
TLAXCALA	120	NO
VERACRUZ	84	NO

Al haber computado dichos votos, a favor, se vulneran los artículos 16, 124 y 135 de la Constitución Federal, garantía de legalidad, facultades reservadas a los Estados para la aprobación de las reformas a la constitución federal que a demás implican reformas a las constituciones estatales.

**Dentro de este apartado el actor de la demanda pretende hacer valer para su beneficio supuestas irregularidades en los procedimientos internos de otros estados para la aprobación del decreto de reformas a la constitución federal en materia de derechos y cultura indígena de 2001, algo que no es valido, ya que los procesos legislativos de otras legislaturas son muy independiente y particulares de los estados y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión actúo conforme a un principio de buena fe al recibir los oficios que envían los congresos estatales y de ahí parte para hacer el recuento o computo de los votos, y es por lo anterior que establecemos que la forma de expresar el presente concepto de invalidez es erróneo.**

**Es claro que la parte actora en esta controversia, quiere hacer notar que**

existieron irregularidades dentro de diferentes procedimientos legislativos internos de diversos estados que menciona y así invalidar el computo de los votos, y como consecuencia que se tuviera por no aprobada la reforma en su época correspondiente, por que con un voto que se hubiere anulado de algún Estado la reforma no procedería sin embargo, este argumento no es valido, ya que, está es únicamente su opinión, y no se puede tomar en cuenta ya que formas de comprobar su dicho, a demás de que con este argumento que pretende, se esta invadiendo la esfera jurídica de los Estados, a lo mejor no en su totalidad, pero lo que es cierto es el hecho de que invade el ambiente político de esos estados.

Asimismo el argumento de la actora de que fue mal hecho el computo de los votos por parte de la Comisión Permanente, es equivocado por que no existe algún ordenamiento que obligue a dicha autoridad a esperar a que lleguen todos los votos de las legislaturas de los estados para hacer el computo y decretar como aprobado o no, la reforma federal, simplemente necesita recibir en mayoría los votos aprobatorios o el que no aprueba. También cabe mencionar que no existe algún tipo de norma que indique la obligación por parte del Congreso de la Unión o de su Comisión Permanente a investigar como se llevaron o se dieron los procedimientos legislativos internos de los estados para aprobar o desechar el decreto enviado por la Cámara Revisora.

#### **CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ**

Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la promulgación y publicación que hizo en el Diario Oficial de la Federación el día catorce de agosto del dos mil uno del Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El acto reclamado del presidente de la República se impugna como consecuencia y efecto de un procedimiento de reformas a la Constitución Federal que esta plagado de ilegalidades e inconstitucionalidades y que en obvio de repeticiones, se hacen valer aquí se tienen por reproducidos los conceptos de invalidez uno, dos y tres. La publicación hecha por el Presidente de la República permite que entre en vigor dicha reforma Constitucional.

**Este punto de invalidez es totalmente improcedente, desde mi punto de vista, ya que, el congreso de la unión, a través de la comisión permanente ya contaba con los elementos necesarios para tener por aprobada la reforma, es decir, contaba con 16 votos aprobatorios de las legislaturas de los estados y en consecuencia continuar con el proceso legislativo y la etapa correspondiente es la de enviarla al Ejecutivo para que este cumpliera con su obligación o facultad que le otorga la constitución que es la de la publicación de la reforma en el DOF.**

**Aquí se intenta hacer valer que el Ejecutivo no debió haber hecho la publicación de las reformas, sin embargo, hay que decirle, al Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala que si el Presidente de la República no hubiese publicado el decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Federal en materia de derechos y cultura indígena, estaría dejando de cumplir con una obligación que la constitución le impone.**

### **1.2.1. ARTICULOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS**

La parte actora señala los siguientes artículos todos de la Constitución Federal como violados:

- a) 16
- b) 124
- c) 135

En este punto en realidad, no hay mucho que comentar simplemente que cuando tratas de demostrar una violación a tus derechos como una autoridad no te puedes basar en las garantías individuales que son para los gobernados, tratándose en lo particular del artículo 16 constitucional.

Antes de pasar al siguiente punto, hay que hacer los siguientes comentarios, se ha mencionado muchas veces el artículo 135 es por eso que no lo transcribiré nuevamente, solo puedo comentar que de la lectura de dicho artículo, se deduce con claridad que las adiciones o reformas al propio texto fundamental están condicionadas puesto que se habla de requerimientos para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, y se tiene que guiar por el mismo artículo y no por otros ordenamientos internos de los estados.

#### **1.2.2. ACUERDO QUE ADMITE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

A continuación haremos la transcripción del acuerdo que dicto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para admitir la Controversia Constitucional

**ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE  
TLAXCALA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NUMERÓ 51/2001.  
UNIDAD DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES y  
DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

En México, Distrito Federal, a siete de septiembre del año dos mil uno, se da cuenta al Ministro Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el oficio de fecha primero del indicado mes y anexos que se acompañan, de los Médicos Veterinarios Zootecnistas, Alfonso Abraham Sánchez Anaya y Fabián Pérez Flores y de los Licenciado Eduardo Medel Quiróz e Hilda Patricia Ramos Mora, en su carácter, respectivamente, de Gobernador

Constitucional, de Secretario de Gobierno de Procurador General de Justicia y de Directora Jurídica, todos del Estado de Tlaxcala, recibido el día tres siguiente en la oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal registrado con el número 510282. Conste.

México, Distrito Federal, a siete de septiembre del año dos mil uno.

Con el oficio y anexos que se acompañan, del Gobernador Constitucional, del Secretario de Gobierno, del Procurador General de Justicia y de la Directora Jurídica, todos del Estado de Tlaxcala fórmese y regístrese el expediente relativo a la controversia constitucional que plantean contra actos del Congreso, del Presidente de la Mesa Directiva y del Oficial Mayor, de la Comisión Permanente y de la Mesa Directiva del citado órgano legislativo, todos de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Tlaxcala; de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, en la que impugnan los actos precisados en el capítulo correspondiente de su demanda y que se hacen consistir en los siguientes: "a).- Del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala reclamo el Decreto 120 de fecha veintinueve de junio del dos mil uno, por el que se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. b).- De la Comisión Permanente de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala y de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala reclamo el acuerdo que dictaron con fecha diez de Julio del año dos mil uno por medio del cual niegan al Gobernador del Estado de Tlaxcala la atribución que tiene devolver al Congreso con observaciones el Decreto expedido por el Congreso del Estado por el que se aprueba la minuta proyecto de decreto de reforma a la Constitución Federal. Igualmente reclamo de las autoridades, citadas en este inciso, el acuerdo que dictaron con fecha trece de julio del año dos mil uno por medio del cual envían al archivo la petición del Ejecutivo del Estado que les solicita den cuenta al Pleno de la Asamblea con la devolución que el Ejecutivo hizo del Decreto

120 aprobado por la Asamblea del Congreso. c).- Del Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Congreso del Estado Tlaxcala reclamo el Acuerdo que dictó el veinte de julio del dos mil uno por medio del cual indica que en relación a los oficios 43669 y 107/2001 me comunica que la comisión Permanente de ese Congreso, en sesión extraordinaria emitió un acuerdo relativo al Decreto 120 por lo que deberán ajustarse al mismo. d).- Del Congreso del Estado de Tlaxcala reclamo actos de su Oficial Mayor consistentes en el oficio 379 por medio del cual ordena se mande publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el Decreto número 120, expedido por la LVI Legislatura del Congreso del Estado por el que se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Todo lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política Local. De esta Autoridad también reclamo el haber enviado a los Diputados Secretarios del H. Congreso de la Unión el oficio 390 de veintinueve de junio de 2001, un oficio en que les comunica que por medio del Decreto 120 de la Legislatura Estatal se aprobó la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. e) - De la Comisión Permanente del Congreso de la Unión reclamo el Cómputo de votos de las Legislaturas de los Estados, efectuado el miércoles dieciocho de julio de dos mil uno, la aprobación del Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la declaratoria de aprobación de la reforma a la constitución federal. f).- Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la promulgación y publicación que hizo en el Diario Oficial de la Federación el día catorce de agosto del año do mil uno, del Decreto que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien conforme a lo dispuesto por los artículos 105 fracción I, incisos a) y h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto constitucional, pase el presente expediente a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas a quien le corresponde actuar como instructora en el procedimiento, conforme al turno que al efecto se lleva en la Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos punto quinto del Acuerdo del Tribunal Pleno para regular el turno de expedientes, número 1/1998, aprobado el día dos de marzo de mil novecientos noventa y ocho; lo anterior considerando que a la mencionada Ministra se le turnaron las controversias constitucionales números 23/2001, 30I/2001 y promovidas, respectivamente por los ayuntamientos de Molcaxac del Estado de Puebla; de Texcatepec del Estado de Veracruz; y de Comalcalco del de Tabasco; expedientes en los cuales existe conexidad, toda vez que se reclaman, esencialmente mismos actos y normas generales. Notifíquese.

Lo Proveyó y firma el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Doy Fe<sup>40</sup>.

**Este es un acuerdo que únicamente, determina las partes dentro de la controversia constitucional, los actos reclamados de cada una de ellas y lo turna al ministro ponente que corresponda.**

---

<sup>40</sup> Controversia Constitucional 51/2001, tomo I



Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le notifico las siguientes consideraciones a la parte actora.

Primero.- la demanda de controversia constitucional fue suscrita por el Gobernador Constitucional, el Secretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia y la Directora Jurídica.

Segundo.- en términos del artículo 57 de la Constitución Política de la entidad, el poder ejecutivo se deposita en el Gobernador Constitucional; por su parte el artículo 11 de la ley orgánica de la administración pública del Estado de Tlaxcala, establece que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo, se auxilia de las dependencias a su cargo, entre las que se encuentran la secretaría de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia; mismas que se encuentran subordinadas jerárquicamente al Titular del Ejecutivo Estatal; por consiguiente no ha lugar a tenerlos promoviendo la demanda de controversia constitucional, de conformidad con los preceptos legales antes mencionados y en la tesis del tribunal pleno número 84/2000, publicada en el tomo XII, agosto del año dos mil, página novecientos sesenta y siete del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta cuyo contenido es el siguiente **“LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS”**. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la constitución federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, a demás de la clasificación de los órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número PL LXXIII/98, publicada a fojas 790, tomo VIII, pleno, novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Bajo el rubro. **“CONTROVERSIAS COSNTITUCIONALES. LEGITIMACION PASIVA”**, para deducir esa legitimación, debe entenderse además a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, solo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que siendo

demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que se señala en el artículo 105 fracción I, resulta improcedente tenerlo por demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos la obligación de acatarla a un cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados”.

Tercero.- en lo correspondiente a la directora jurídica del gobierno de la entidad, que según se señala, comparece como apoderada del Gobierno estatal, tampoco se le tiene por presentada haciendo valer la demanda en vía de controversia constitucional, toda vez que conforme al artículo 11, segundo párrafo de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la tramitación de estos procedimientos constitucionales, no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la señalada en el párrafo primero del mismo precepto legal, por lo que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos. Por lo anterior con fundamento en los artículos 40, 41, primer párrafo, 105 fracción I, incisos a) y b) y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1º y 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto constitucional; y 70 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, se admite la demanda presentada por en vía de controversia por el Gobernador Constitucional de la entidad, al que se le reconoce su personalidad en términos de las documentales que se acompañaron al oficio de cuenta. Asimismo en términos del aludido artículo 10 fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, se reconoce el carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional a las siguientes autoridades: a) Al Congreso, al Presidente de la Mesa Directiva y al Oficial Mayor; a la Comisión Permanente y a la Mesa Directiva de la propia Legislatura, todos de la Quincuagésima Sexta Legislatura

del Estado de Tlaxcala. b) Al Presidente de la República. c) Al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como a la Comisión Permanente del propio Congreso Federal; y, d) A las Legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; lo anterior, toda vez que de conformidad con el artículo 135 de la Constitución General de la República, los mencionados organismos son substanciadores y resolutores que intervienen en las sucesivas etapas del proceso de reformas constitucionales; por consiguiente, con apoyo en los artículos 4º, primer párrafo y 26 de la ley que rige el procedimiento de las controversias constitucionales, con copia del auto de Presidencia de radicación y turno; copia certificada de este proveído, además de un ejemplar del oficio de demanda, emplacese mediante notificación por oficio que se remita a las autoridades demandadas para el efecto de que produzcan su contestación dentro del plazo de 30 días hábiles contados a partir de surta sus efectos la legal notificación de este acuerdo; aclarando que al Presidente de la República deberá emplazársele por conducto del consejero jurídico del Ejecutivo Federal, atento a lo dispuesto por el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de este año en el diario oficial de la federación. Igualmente, conforme a los artículos 10 fracción IV y 26 primer párrafo de la aludida ley reglamentaria, con las constancias mencionadas con antelación, desee vista al Procurador General de la República para que, dentro del plazo antes indicado, formule el pedimento que le corresponde. En otro aspecto con relación a la solicitud de la parte actora, en el sentido de que se llame a juicio con el carácter de terceros interesados en este asunto al Procurador General de la República, a las Legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, y Veracruz; a los Gobernadores de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán,

Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco; al Presidente de la República; a todos los Municipios del Estado de Tlaxcala y a los ayuntamientos de los demás Estados de la República que votaron a favor del proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dígamele que no ha lugar a proveer de conformidad su solicitud, en virtud de las siguientes consideraciones: en primer lugar, respecto del Procurador General de la República en términos del artículo 10, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, dicho funcionario es parte en estos procedimientos constitucionales. En segundo lugar, con relación a los congresos estatales y al presidente de la república, en este asunto se les reconoció el carácter de autoridades demandadas; y en tercer lugar, en lo referente a los gobernadores de las citadas autoridades, así como a los indicados ayuntamientos, no ha lugar a tenerlos como terceros interesados, por lo siguiente: a) Se debe tomar en consideración el contenido de los actos reclamados y los conceptos de invalidez que constan en el oficio de demanda para determinar si, eventualmente, en la sentencia que en su oportunidad se dicte, pudiera ocasionarse perjuicio a esas autoridades, para que se haga indispensable darles intervención en este procedimiento constitucional. b) Conforme a lo dispuesto por la fracción III del artículo 10 de ley reglamentaria de la materia: "tendrán de partes en las controversias constitucionales:...III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Políticas de los estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse. De lo anterior se infiere que basta la existencia de una expectativa de afectación con la emisión de la sentencia, para que emerja la obligación de citar a juicio a la entidad, poder u órgano que pueda resentir un daño; sin embargo, la lesión a sus intereses debe ser directa de manera que al concurrir a juicio aduzca un derecho propio frente al actor o demandado; y, c) la fracción I, penúltimo y último párrafo, del artículo 105 de la constitución general de la república, establece: "artículo 105.- la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes: I...siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los

municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnados por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia." Y el artículo 42 primero y último párrafos de la ley reglamentaria de la materia, disponen: "artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos." " En todos los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia." Conforme a los anteriores preceptos legales, si se declara la invalidez de actos concretos, la sentencia únicamente tendrá efectos entre las partes; y en el caso de disposiciones generales, si el tribunal Pleno por Mayoría calificada de cuando menos ocho votos declara la invalidez los efectos serán generales siempre y cuando: 1) La Federación demande y obtenga la declaración de inconstitucionalidad de actos o disposiciones generales o emitidas por un estado o por el Distrito Federal. 2) La Federación demande y obtenga la declaración de inconstitucionalidad de actos o disposiciones generales de inconstitucionalidad de actos o disposiciones generales emitidas por un municipio. 3) Si un estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de actos o disposiciones generales emitidas por un municipio; 4) En los supuestos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, que corresponden a las controversias que se susciten entre el poder ejecutivo y el congreso de la unión, aquel y cualquiera de las cámaras de éste o en su caso, la comisión permanente, sean como órganos federales o del distrito federal; dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y, dos órganos de gobierno del distrito federal sobre la

constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Por consiguiente, atendiendo al último párrafo de la fracción I, del artículo 105 Constitucional y al último párrafo del referido artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia, la parte actora no se ubica en alguno de los supuestos antes señalados, por lo que si con motivo de la sentencia que en su momento se dicte en el presente asunto, se llegara a declarar la invalidez de los actos impugnados, dicha declaratoria tendría efectos únicamente entre las partes. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número 9/1999, del tribunal pleno, publicada en el tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página doscientos ochenta y uno, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, que es del tenor siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCINALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORIA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria en la invalidez que la suprema corte llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un estado, por el distrito federal, o por un municipio; asimismo demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la federación o por un estado; o cuando un estado o el distrito federal obtiene la invalidez de una norma federal." A mayor abundamiento, es conveniente precisar que tampoco se deberá reconocer el carácter de terceros interesados a los gobernadores de los estados de Aguascalientes, Campeche,

Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco; así como a todos los municipios del estado de Tlaxcala y a los ayuntamientos de los demás estados de la República que votaron a favor del proyecto de reformas a la constitución general del república, toda vez que a la letra indica: "Artículo 135.- 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, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estado. El Congreso de la Unión o la Comisión permanente, en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas." no participan en el procedimiento de reformas a dicho ordenamiento fundamental. Por otra parte, con apoyo en los artículos 4º primer párrafo. 11 segundo párrafo y 31 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto constitucional, se tiene al promovente señalando el domicilio que indica en esta Ciudad para oír y recibir notificaciones; autorizando para los anteriores efectos a las personas que señala y por exhibidas las documentales que se acompañaron al oficio de demanda. En otro aspecto, con base en el artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en términos del artículo 1º de la aludida ley reglamentaria y en las tesis del tribunal pleno número IX/2000, novena época publicada en la página setecientas noventa y seis del tomo XI, correspondiente al mes de febrero del año dos mil, del semanario judicial de la federación y su gaceta con el rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PARTES ESTAN OBLIGADAS A SEÑALAR DOMICILIO PARA OIR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN EL LUGAR EN QUE TIENE SU SEDE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION (APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTICULO 305 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA)." Se requiere a fias autoridades para que al contestar la demanda, señalen domicilio en esta ciudad para oír y recibir notificaciones, que es el lugar donde tiene su sede este alto tribunal; apercibiéndoles que, en caso de no dar cumplimiento al anterior mandato judicial, las subsecuentes notificaciones derivadas en la tramitación de este

asunto, se les realizaran por medio de lista. Por otra parte, es pertinente destacar que en la controversia constitucional número 23/2001, promovida por el ayuntamiento de Molcaxac, del estado de Puebla, turnado a la ponencia de la ministra que suscribe, se requirieron diversas documentales a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; a la Comisión Permanente del propio Congreso Federal y a las legislaturas de todos los estados de la república; por consiguiente, al momento de resolver este asunto se tendrán a la vista los autos de la citada controversia constitucional. no obstante lo anterior, a efecto de integrar debidamente este expediente, conforme al artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, dada la naturaleza de los actos impugnados, se hace necesario requerir al Oficial Mayor del Congreso del Estado de Tlaxcala para que al contestar la demanda remita a este Alto Tribunal copia certificada de las siguientes constancias: 1) Del oficio número 379, girado al Gobernador Constitucional, así como de los oficios números 43669 y 107/2001; y del oficio 390, girado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. 2) Del acuerdo de veinte de julio del año en curso, emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal y 3) Del decreto 120 de fecha 29 de julio del año en curso, expedido por la propia Legislatura. Finalmente, con apoyo en el artículo 287 del citado Código Federal de procedimientos Civiles, asiéntese razón en autos del día en que comienza a correr el plazo que tienen las autoridades mencionadas en este proveído para desahogar los requerimientos y la vista ordenados, así como el día en que este concluye. Notifíquese.

Lo proveyó y firma la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, designadas como instructora para conocer del presente asunto. Doy fe<sup>41</sup>.

Por diversos oficios fueron notificadas las diversas autoridades demandadas.

Posteriormente se dictó un acuerdo en el cual se estableció el término dado a las autoridades, que empezó a correr del 19 de Septiembre al 31 de Octubre de 2001.

---

<sup>41</sup> Idem 2



El ministro de la corte Juventino V. Castro, nos hace el siguiente comentario, "conforme a las prescripciones constitucionales, la corte puede conocer, no sólo de las violaciones a los mandatos de la carta fundamental, por medio del juicio de garantías, y de los conflictos constitucionales entre dos o más estados, sino de los que surjan entre los poderes de un mismo estado o entre la federación y uno o más estados. De no aceptarse esta interpretación, el artículo 105 constitucional resultaría una inmotivada y patente repetición del artículo 103"<sup>42</sup>.

El motivo de insertar el comentario del Ministro, es para fundamentar que la demanda de controversia constitucional, estuvo bien aceptada por la corte, pero como lo veremos más adelante el actuar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el correcto al sobreseer el juicio.

---

<sup>42</sup> El artículo 105 constitucional, Juventino V. Castro, ed. Porrúa, p. 59.

## 2. CONTESTACIÓN DE LAS PARTES DEMANDADAS.

Todas las partes fueron debidamente notificadas y estas contestaron dentro del término concedido por la ley de la siguiente manera:

1) El 25 de Septiembre de 2001, el **Procurador General de la República**, Marcial Rafael Macedo de la Concha, presento un oficio, por el cual acredita su personalidad, autoriza delegados para oír y recibir notificaciones y solicita se reserve su opinión hasta que conozca las demás contestaciones y pide se le dé vista con las contestaciones de la demanda, así como con lo anexos.

Tenemos que preguntarnos el porque interviene el Procurador General de la República en los juicios de controversia constitucional y la respuesta es la siguiente y es que "el Procurador General de la República ha sido señalado como parte permanente en la controversia, al entenderse que es una especie de supervigilante de lo constitucionalmente reglamentado; procurador del pacto federal; destacado opinante social del ordenamiento jurídico nacional<sup>43</sup>".

Coincido plenamente, con la idea del Ministro, al describir la función que ejerce el Procurador de la República, en el juicio de controversia, ya que, si bien es cierto, el Procurador es considerado como el representante de la sociedad ante los ilícitos, y es su principal actividad, también encontramos la atribución que le otorga el artículo 102 constitucional, que es la de representante de la federación cuando el patrimonio de ésta se encuentra peligro, ninguna de estas funciones pueden o son necesarias dentro de una controversia constitucional y es por ello que la única forma en que podemos encontrar la presencia del Procurador General de la República, como la describe el ministro en el párrafo anterior.

Al efecto se dicto un acuerdo el cual estableció que se tuvo por acreditada su personalidad, por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, así como por

---

<sup>43</sup> Artículo 105 constitucional, Juventino V. Castro, ed. Porrúa, p. 73.

acreditados a los delegados que menciona y que una vez que se agregarán autos los oficios de contestación y anexos de las autoridades demandadas se le dará vista.

2) El 2 de octubre de 2001, el Diputado Licenciado Octavio Rendón Arce, Presidente de la H. LXII Legislatura del Congreso del Estado de Libre y Soberano de **Durango**, dio contestación a la demanda en los siguiente términos:

Acredito, personalidad, señalo domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a diversos licenciados.

Señala que conforme al artículo 23 de la Ley reglamentaria que norma el procedimiento, formula los conceptos de validez que a su juicio de esa autoridad demandada, sustentan la constitucionalidad de las disposiciones reclamadas:

En esta contestación se desconocieron los incisos a) a k) del apartado 6 de la demanda.

l).- Por lo que corresponde a la aseveración de la actora, que la Honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, al momento de Computar los votos afirmativos, que aprueban la Reforma Constitucional, cuyo procedimiento se trata de tildar de inconstitucionalidad, **esta soberanía sostiene que el procedimiento legislativo y constitucional, satisface total y cabalmente cada una de las fases que constituye el referido proceso.**

m).- Aunque es obvio y evidente el efecto derivado del acto al que se refiere la actora en el inciso m) del punto 6 del escrito de demanda, esta codemandada nada refiere en virtud de no ser hecho propio.

EN RELACIÓN CON EL PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. La autoridad no contesta nada por tratarse de hechos derivados de la autoridad legislativa del Congreso de Tlaxcala.

EN RELACION CON EL SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. La autoridad no contesta nada por tratarse de hechos derivados de la autoridad legislativa del Congreso de Tlaxcala.

EN RELACION CON EL TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Cuando en realidad este concepto se refiere al computo de los votos de las legislaturas que realizó la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respecto de las reformas constitucionales materia de la controversia, **esta autoridad sostiene como legal el acto aprobatorio, puesto que ella conforme al artículo 135 de la carta magna ejerció su función como parte del constituyente permanente para aprobar la minuta.**

**Manifiesta que conforme al art. 51 de la Constitución de Durango, los tramites que deban solventarse para que el congreso emita una resolución, requiere del voto de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión correspondiente, salvo en los casos expresamente exceptuados por la propia constitución y leyes reglamentarias, en el proceso que tuvo por aprobada la minuta de proyecto referida, se solventaron todos los requisitos constitucionales que disponen las leyes aplicables en el estado. Conforme al artículo 179 de la ley orgánica del congreso de Durango, se entiende por mayoría absoluta, los votos de la mayoría de los diputados y en especie el decreto aprobatorio fue sancionado por el voto afirmativo de 19 de 22 de los diputados locales que asistieron a la sesión del 5 de junio de 2001, ante lo cual fue expedido el decreto No. 414, el cual fue publicado en el periódico oficial del gobierno del estado No 46 en fecha 10 junio de 2001 y remitido para los afectos constitucionales a la comisión permanente del congreso de la unión<sup>44</sup>.**

El computo de los votos que se reclama como inconstitucionalidad, no representa para esta demandada un artilugio para invalidar el derecho de esta Entidad Soberana a participar mediante su opinión en el Constituyente Permanente y el dolo resulta

---

<sup>44</sup> Controversia Constitucional No. 51/2001, tomo I

cuando no sustenta ni especifica en que consisten las violaciones a sus derechos, el máximo tribunal ha sostenido que una vez aprobada una reforma o adición a la carta magna por el llamado poder reformador o constituyente permanente, aquella reforma pasa a ser parte del texto mismo de la Ley Fundamental, que es la norma suprema de toda la unión y como tal norma nunca puede ser inconstitucional, solo deberá ser corregida la existencia de una eventual reforma que se estime contraria al espíritu del constituyente de Querétaro, por medio de otra reforma y por el órgano de referencia. Sostener lo contrario sería tanto como admitir que un poder constituido, como lo es el judicial de la federación, asumiera funciones de poder constituyente. (Semanao judicial de la Federación, Tomo XI, Junio de 1993, página 244, número de registro 216,167.).

POR LO QUE REFIERE AL CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ. La autoridad no contesta nada por tratarse de hechos derivados de la autoridad federal, encargada del poder Ejecutivo de la unión.

Anexa diversas documentales, el decreto No 1 por el que se declara legalmente instalada la Legislatura la Sexagésima segunda, copia del acta de sesión, el análisis realizado por la comisión correspondiente de la legislatura del estado, el periódico oficial del gobierno del estado en el que fue publicado la aprobación del decreto

Acuerdo del 11 de Octubre de 2001, por el que se tiene por contestada la demanda y anexadas la documentales que se señalan.

Como podemos observarlo este, congreso aprobó la reforma constitucional y en su contestación manifiesta que su proceso legislativo es correcto y no tiene por que nulificarse su voto.

3) El Dip. Enrique Juárez Trejo, Dip. Alfredo Rosales Rosales y Dip. José Luis Espinosa Piña, Presidente y secretarios respectivos del H. Congreso del Estado de **Michoacán de Ocampo**, contestaron la demanda en los siguientes términos:

Por tratarse de una cuestión de orden y método debemos manifestar que la presente controversia deviene del todo improcedente por las siguientes razones:

De la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, se advierte que no existe planteamiento alguno en el que se argumente la invasión de la esfera competencial de la parte actora.

Cabe señalar que del contenido de la demanda, se desprende que la actora se limita a impugnar el proceso de reforma de los procesos constitucionales, mas no el contenido de los mismos, sin argumentar o invocar la transgresión de su esfera competencial, por lo que omite indicar que afecta su esfera jurídica. Por lo que el juicio de controversia constitucional resulta del todo improcedente y por ende deberá decretarse el sobreseimiento de la misma.

La controversia constitucional requiere que se acredite la afectación por el acto reclamado de los derechos que se invocan, algo que la actora no podrá acreditar por lo que deberá sobreerse el juicio.

Acreditamos que con el acta No 17, relativa a la sesión celebrada el 12 de julio de 2001, en el cual se dio lectura del dictamen elaborado por las comisiones de gobernación, de puntos constitucionales y asuntos indígenas relativo a la minuta de proyecto enviada por la Cámara de Diputados, esta autoridad cumplió con el procedimiento establecido al efecto. La misma fue aprobada por 18 votos a favor y 11 en contra en votación en lo general y posteriormente en votación en lo particular con 18 votos y 11 votos en contra, luego se ordeno a la secretaria enviar copia de la minuta de decreto a la Honorable cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para los efectos correspondientes. De igual manera se envía copia el ejemplar No. 31 de fecha 7 de agosto de 2001, tomo CXXVI, correspondiente a la Tercera Sección del Periódico Oficial de Gobierno Constitucional, en el que aparece publicado el decreto Legislativo No 170, mediante el cual se aprueba la minuta proyecto de decreto presentada por la Cámara de Diputados.

Por lo antes expuesto, procede se reconozca la validez de la aprobación hecha por el Estado de Michoacán de Ocampo, por que la misma se encuentra perfectamente ajustada a nuestra Constitución.

El 17 de octubre de 2001, se dictó un acuerdo que establecía que se tiene por contestada la demanda interpuesta y tener por exhibidas las documentales que se señalan.

Aquí esta autoridad basa su contestación en el supuesto de que la parte actora únicamente se dedica a impugnar los procesos legislativos de los demás estados, pero dichos procesos no invaden su esfera competencial y es por ello que tiene que sobreseerse el juicio de controversia constitucional.

4) La Diputada Angélica García Arrieta, presidenta de la diputación permanente del congreso del Estado de **Hidalgo**, da contestación a la demanda en los siguientes términos:

Con fundamento en el art. 26 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, señalando que la documentación consistente en la copia certificada del acta de sesión en la que se hizo constar el sentido de su voto con relación al proyecto de reformas a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 fracción III de la Constitución Federal y en su caso para que informen la etapa en la cual se encuentra el proceso de aprobación o desaprobación a la mencionada reforma; así como los periódicos oficiales estatales en los que se hubiere el sentido de su voto, se envió en la controversia constitucional No. 23/2001, promovida por el H. Ayuntamiento del Municipio Molcaxac, Estado de Puebla, lo anterior para que en el momento de resolver el asunto se tenga a la vista los autos de la citada controversia, respecto del Periódico Oficial, no se remite, en virtud de que dicha reforma constitucional **no fue aprobada** por este congreso, en consecuencia no se publicó.

La legislatura estatal en sesión del 28 de junio de 2001, resolvió no aprobar el proyecto de reformas a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la constitución federal, tal como se comprueba con el acta y dictamen respectivo.

Por lo que refiere a los conceptos de invalidez, estimo que son procedentes, toda vez que el proceso legislativo mediante el cual se aprueba las reformas constitucionales es de orden público, en consecuencia debieron observarse todas las formalidades del procedimiento.

El 17 de octubre de 2001, se dictó un acuerdo que establecía que se tiene por contestada la demanda interpuesta y tener por exhibidas las documentales que se señalan.

Como comentario de mi parte en el carácter de tesista, considero que dicha contestación no basa, ni fundamenta legalmente, el punto que apoya, ya que dichos actos no le constan.

Se puede apreciar que en esta contestación se le da la razón a la parte actora, en las supuestas violaciones al procedimiento legislativo, empero, nunca se expresan argumentos sólidos, ni acompaña pruebas con las cuales sustentar su dicho.

5) Hector Arturo Velasco Villa, en su carácter de Presidente de la Directiva del H. Congreso del Estado de Colima, da contestación a la Controversia en la Sigüientes términos:

A LOS ANTECEDENTES, en relación con los puntos primero y segundo, manifiesta que se ignora por no ser hechos atribuibles a esa soberanía.

En lo que se refiere al punto tercero, efectivamente, con fecha 28 de abril de 2001 y mediante oficio No D.G.P.L. 58-II-4-384, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, este Congreso tuvo conocimiento, de la minuta de proyecto de decreto por



el que adiciona 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, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, esta autoridad en sesión ordinaria de fecha 29 de Mayo de 2001, sometió a consideración del pleno el dictamen de la minuta de proyecto por el se decreto la aprobación de la misma.

Manifiesta que se adhiere a las manifestaciones que haga la Cámara de Diputados.

Con fecha 19 de octubre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

6) Dip. Dr. Francisco C. Frias Castro, Presidente de la Gran Comisión del H. Congreso del Estado de **Sinaloa** Contesta la demanda en los siguientes términos:

A la minuta de proyecto enviada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se le dio el tramite correspondiente, en atención a lo dispuesto por el artículo 144 de La Ley Orgánica del Congreso del Estado de **Sinaloa**.

La lectura de la minuta de proyecto de la diputación permanente se dio los días 16 y 22 de Mayo de 2001, en su primer y segunda lectura respectivamente. En fecha de 2da lectura se turno a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación y de las Comunidades y asuntos indígenas de este órgano legislativo. Las mencionadas Comisiones presentaron dictamen al cual se le dio lectura en sesión ordinaria de fecha 19 de Junio de 2001, en sesión ordinaria de 21 de los corrientes fue aprobado el dictamen por 26 votos a favor y 10 en contra, esto en el sentido de **no aprobar** la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo

a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En misma fecha el Oficial Mayor del H. Congreso del Estado de Sinaloa, mediante oficio 2441 informó a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados el sentido de no aprobar la minuta de proyecto. El acuerdo fue publicado en el periódico oficial "el Estado de Sinaloa" el 27 de junio del mismo año.

Con fecha 19 de octubre de 2001, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

Este congreso en realidad no hace una contestación a la demanda, ya que, en ningún momento manifiesta, si esta a favor en contra de lo argumentado por el actor, simplemente dice que ellos no aprobaron la reforma, lo cual se le informo a la autoridad correspondiente.

7) El Diputado Moises Carrasco Malpica, Presidente de la Gran Comisión del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de **Puebla**, contesta la demanda en los siguientes términos.

1. El proceso legislativo a que fue sometido la minuta proyecto de decreto, enviada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, es cierto el acto que se reclama, en cuanto a la aprobación de la minuta proyecto de decreto que adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero de ninguna manera viola precepto constitucional alguno y mucho menos que con esto se viole la constitución del estado.

De la demanda promovida por el Gobernador de Tlaxcala, se desprende que lo único que se controvierte es el proceso legislativo de reforma a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que cuestione de forma alguna las facultades de las autoridades que aprobaron la reforma constitucional.

Sostiene la actora que la reforma de mérito sufrió múltiples violaciones al proceso legislativo, de lo anterior se desprende que no existe violación a la esfera de competencia del estado de Tlaxcala, por lo que se debe proceder a desechar la demanda por notoriamente improcedente.

Desconoce los hechos de la demanda por no ser de su conocimiento.

Con respecto al primer concepto de invalidez, se sostiene que se debe considerar que dentro del marco jurídico constitucional ha de entenderse que las autoridades legislativas de los estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción, imperando ante todo el principio de supremacía constitucional, es decir, en una reforma constitucional federal, la legislatura local, actúa en colaboración con la Federación y si bien es cierto, una legislatura aprueba o no una reforma constitucional, también lo es que contrario a lo argumentado por la actora, la vigencia de ésta, no depende o de lo que ordena la legislatura local y mucho menos depende de la publicación en la gaceta o periódico oficial de cada entidad federativa, pues será hasta que se publique en el Diario Oficial de la Federación cuando entre en vigor.

Con respecto al segundo concepto de invalidez, argumenta la parte actora que todas las constituciones estatales contienen regulaciones para su modificación o reforma, requieren porcentajes mínimos de votación y la aprobación de los municipios. A nivel local esta hipótesis jurídica no es aplicable, por que, el artículo 140 de la Constitución del Estado establece: "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 del estado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos del estado el congreso del estado o la comisión permanente harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Tal dispositivo constitucional, al indicar la presente constitución, se está refiriendo a la Constitución Política Estatal. Por lo que concluimos que el artículo 140 no es aplicable a una reforma a la Constitución Federal.

Respecto al tercer concepto de invalidez, argumenta la actora que el Congreso de la Unión computo los votos de las legislaturas locales en forma indebida, toda vez, que computar los votos de las entidades federativas implica contabilizar votos validos, legítimos y decretos vigentes, para lo cual la comisión permanente debió computar los votos únicamente de los decretos aprobados por las legislaturas estatales cuyos procedimientos estuvieran apegados a las constituciones estatales, a las leyes orgánicas de los poderes legislativos y sus reglamentos. En este sentido debemos destacar, que dentro del proceso legislativo del estado de puebla, una vez que el pleno del congreso del estado discutió y aprobó el decreto; se elabora la minuta de proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de nuestra carta magna, es decir, este último documento es y representa el voto válido de la legislatura.

Con fecha 22 de octubre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

8) Juan de Dios Castro Lozano, **Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República**, contesta la demanda en los siguientes términos:

Con relación a los hechos narrados por la actora, se contesta los hechos relativos al punto 7 de su escrito de demanda:

1. En cuanto a los hechos narrados en los incisos a) "a" i), se ignoran por no ser propios.
2. Se aceptan los hechos narrados en el inciso m).

Respecto de los actos impugnados del Presidente de la República, se desprende que al Presidente específicamente se le reclama:

"...la promulgación y publicación que hizo en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de Agosto de 2001 del decreto que adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Asimismo, en el cuarto concepto de invalidez de la demanda se especifica que el acto reclamado al Presidente de la República se impugna como consecuencia y efecto de un procedimiento de reformas a la constitución que esta plagado de ilegalidades e inconstitucionalidades.

Conceptos de validez del acto impugnado, el Presidente interviene en el proceso legislativo de la siguiente manera: a) a través de la presentación de iniciativas, y b) mediante la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto respectivo.

Con fecha 5 de diciembre de 2000, el presidente envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional en materia indígena.

El fundamento constitucional expresado por el Ejecutivo Federal en su proyecto de decreto fue la fracción I del artículo 71 de la Constitución. El mecanismo constitucional que se puso en marcha con la referida iniciativa, está contemplado por el artículo 135 del propio ordenamiento superior, ahora bien otros de los actos a través de los cuales el Presidente de la República interviene el procedimiento para las modificaciones constitucionales son la promulgación y publicación, con fundamento en el artículo 89 fracción I.

Para el cumplimiento de la mencionada obligación, el Ejecutivo carece de facultades que le permitan indagar o exigir del creador de la reforma constitucional los motivos o razones para su expedición o cualquier tipo de explicaciones sobre el contenido o sentido de la misma.

Del criterio del Alto Tribunal, se desprende que el Ejecutivo está obligado a la publicación de la ley o decreto legislativo que se trate, toda vez que lo contrario estaría incumpliendo una obligación constitucional y rompiendo el principio de división de poderes y de colaboración entre ellos. En consecuencia, al ordenar la publicación del decreto probatorio de las reformas y adiciones a la Constitución federal en materia indígena a que se refiere dicha controversia, el Presidente de la República procedió absolutamente apegado a los preceptos constitucionales y legales aplicables.

Con fecha 24 de octubre de 2001, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

9) La Diputada Ivonne Vandenpeereboom Jiménez, como representante legal de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Estado Libre y Soberano de **Querétaro** contestó en los siguientes términos:

Con referencia a los hechos contesta que los ignora por no ser de hecho propio.

En cuanto a los conceptos de invalidez, con el primero dice, que el actor pretende poner al mismo nivel la aprobación entre una ley de carácter constitucional y una ley secundaria, es decir que la normatividad que rige una reforma constitucional es el artículo 135 de la Carta magna y no así las leyes locales.

En cuanto al Estado de Querétaro, hay que dejar en claro, que la actuación para aprobar el proyecto de decreto de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena fue apegado al procedimiento que establece el artículo 135

constitucional, así como de los propios ordenamientos constitucionales y legales del estado.

Por cuanto al segundo concepto de invalidez, esencialmente en el hecho de que una reforma constitucional federal, implica una reforma constitucional estatal y como consecuencia debió tomarse en cuenta para la aprobación del proyecto de reforma constitucional, el voto aprobatorio de por lo menos las dos terceras partes del total de los municipios, situación que manifiesta no aconteció, al respecto me permito aludir al supuesto de que las legislaturas locales están obligadas a seguir en su papel de Constituyente Permanente, por lo que la legislatura de su estado, ni de ningún otro estado debe acatarse a las normas de la constitución local.

El tercer punto de invalidez, manifiesta que la Comisión Permanente debió computar únicamente los votos cuyo procedimiento estuviera apegado a derecho.

A lo que manifiesto que sin duda alguna que la forma de hacer el computo del voto de las Legislaturas de los Estados por parte de la Comisión Permanente, fue apegado al procedimiento que establece el artículo 135 Constitucional.

En cuanto al cuarto concepto de invalidez, de los actos de llevados al cabo por el Ejecutivo Federal, se expone que tal argumento carece de sustento jurídico, toda vez, que el artículo que contiene el procedimiento de reforma, no indica que la Comisión Permanente espere para realizar el computo de la totalidad de los votos emitidos por las legislaturas, si, en cambio señala que una vez computados la mayoría de los votos, hará la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, por lo tanto el actuar que llevo al cabo el Presidente de la República es en protección y resguardo de nuestra Constitución General, al haber cumplido cabalmente con los deberes que su investidura implican.

Con fecha 24 de octubre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

10) Diputado Florizel Medina Pereznieta, Presidente de la Gran Comisión de la Quincuagésima Séptima Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de **Tabasco** contesta en los siguientes términos.

Por ser parte del poder reformador, daré contestación a la controversia, señalando de manera generalizada, negando cualquier imputación que se pueda desprender del escrito de demanda, en el sentido de que la Legislatura LVII del Congreso de Tabasco, al aprobar la reforma impugnada, haya violado algún precepto constitucional en perjuicio del Estado Libre Y Soberano de Tlaxcala o de que trate de invadir su jurisdicción competencial, por lo que se contesta en sentido negativo.

En cuanto a los hechos se ignoran todos por no ser propios.

En relación con el primer y segundo concepto de invalidez, resultan infundados, ya que son apreciaciones meramente subjetivas, puesto que el procedimiento que considera el Gobierno de Tlaxcala a seguir en los casos planteados, no es aplicable, cuando se trata de aprobar reformas a la Constitución Federal, ya que se debe estar a lo dispuesto por el artículo 135 de la Carta Magna. Puesto que el único facultado para determinar si aprueba o no la reforma constitucional, es la legislatura local, por lo tanto no es necesario darle intervención al Gobernador del Estado ni a los ayuntamientos de las entidades, para tal efecto por que estos no forman parte del Constituyente Permanente.

En lo que respecta al tercer concepto de invalidez, resultan infundados, ya que no es necesario que los Congresos de los Estados lo aprueben por mayoría calificada. Dado que esta se exige cuando se trate de reformas a las constituciones locales, requiriéndose a demás la aprobación de los ayuntamientos.

El cuarto concepto de invalidez, resultan infundados, ya que, reclama del Presidente de la República, la promulgación y publicación que hizo en el Diario Oficial de la



Federación el día 14 de agosto de 2001, el Ejecutivo únicamente cumplió con su obligación constitucional.

Cabe mencionar, que si bien es procedente la controversia constitucional contra actos de la federación, en el caso que nos ocupa, debe tomarse en cuenta, que es al poder reformador, al que se le reclama el acto impugnado, empero, este emitió un acto legislativo dentro del ámbito de su competencia, por lo que este no invade la esfera del estado inconforme, resultando infundada o improcedente la controversia planteada.

Con fecha 24 de octubre de 2001, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

11) El Dip. Santos Antonio González Esparza, Presidente de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de **Zacatecas**, en los siguientes términos:

Se desprende que el Congreso de Zacatecas **rechazó** la minuta de proyecto de decreto materia de la controversia.

Lo único que hace valer este Estado, es la SINE ACTION AGIS, es decir, niegan el derecho de la actora a demandarla, toda vez, que el estado de Zacatecas, rechazó la minuta de proyecto materia de esta controversia. Con ello en el fondo la postura institucional y jurídica de esta legislatura, coincide con la actora.

Con fecha 24 de octubre de 2001, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

12) Antonio Perales Elizondo, Presidente de la Mesa Directiva de la LXIX del Congreso del Estado de **Nuevo León**, contesta en los siguientes términos:

Resulta improcedente la controversia constitucional planteada en términos de los artículos 19, fracción VIII y 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando los recurrentes no cuentan con la debida legitimación para comparecer en representación de los intereses particulares de los integrantes de los pueblos Indígenas.

El Gobernador del Estado de Tlaxcala adolece de legitimación, en la causa para su ejercicio, cuando lo que se analiza dentro del la presente controversia se encuentra fuera del ámbito competencial del estado que representan. Ahora bien el procedimiento iniciado por el Ejecutivo, tiene como objetivo dar el debido reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas dentro del marco jurídico del país.

Respecto de los conceptos de invalidez, se desprende que los mismos no confrontan de forma alguna la norma de carácter general que invada o restrinja la esfera competencial del estado con los diversos preceptos de la Constitución General.

En cuanto a los hechos ni los afirma ni los niega, por no ser parte de ese órgano.

En lo particular el primer y segundo concepto de invalidez, es infundado lo argumentado, en cuanto que la ausencia de emitir un voto favorable, no puede existir un concepto de invalidez, por que, el artículo 135, si bien encierra un procedimiento obligatorio, no contempla sanción alguna para el caso de que algún Estado miembro de la Federación, no emita su voto a favor o en contra del procedimiento de reforma constitucional.

En cuanto al tercer y cuarto concepto de invalidez, son infundados e improcedentes.

Con fecha 24 de octubre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas la manifestaciones que hace.

13) El Diputado Juan José Carmolín Guerra, Presidente de la Mesa Directiva que dirige los trabajos legislativos durante el mes de septiembre del 2001, de la Quincuagésima Séptima Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de **Tamaulipas**, da contestación en los siguientes términos:

El Honorable Congreso de Tamaulipas no ha emitido resolución alguna respecto de la minuta proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo del artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el primer párrafo del artículo 4º, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Enviada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante oficio D.G.P.L. 58-II-4-384 fecha el 28 de abril de 2001. No se emitió por que concluyo el periodo ordinario de sesiones.

Con fecha 5 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo por el cual no se tiene por contestada la demanda y ni hechas las manifestaciones que hace, debido a que no tiene facultades, por que su encargo únicamente dura un mes.

14) Diputada María Dolores del Río Sánchez, como Presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso de **Sonora**, contesta en los siguientes términos.

En general los antecedentes del escrito de demanda de la controversia constitucional, ni se afirman, ni se niegan por no ser propio de esta soberanía.

Fundamentos jurídicos por lo que es valido el acto de reforma constitucional. El Gobierno del Estado de Tlaxcala, manifiesta que hubo violaciones al procedimiento legislativo para aprobar o rechazar la minuta proyecto de decreto en materia indígena. Al respecto cabe señalar que según el diccionario universal de términos parlamentarios el procedimiento legislativo se define como "Los pasos – fases

determinados en la constitución – ley fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley<sup>45</sup>.

Por otra parte el artículo 135 de la Constitución General, señala "La presente constitución puede adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas llegue 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, acuerden las reformas o adiciones, y estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El congreso de la unión o la comisión permanente en su caso, harán él computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Es por lo anterior que establecemos que el estado de sonora en su proceso legislativo cumplió con todos sus procedimientos a pegados a derecho.

Con fecha 12 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

15) Diputado Jorge Guzmán López, Presidente de la Comisión Permanente correspondiente al tercer año de ejercicio constitucional de la LX legislatura del H. Congreso de **Chiapas** da contestación a la demanda de controversia constitucional en los siguientes términos:

Para los efectos de ser considerados en el momento de la resolución de la presente controversia, manifestamos nuestra conformidad **con todas y cada una de las pretensiones que deduce la actora**, atento al criterio de ilegalidad en que incurrieron los codemandados dentro del procedimiento legislativo por el cual se aprobó las reformas y adiciones a nuestra constitución política.

Se dejan de contestar los hechos de la demanda por no ser propios de esta soberanía a excepción del punto quinto en el cual manifiestan que es cierto.

---

<sup>45</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, ed. Porrúa, México, p. 789

En acta de sesión ordinaria, celebrada por la Sexagésima Legislatura del Estado de Chiapas, el 22 de Mayo de 2001, por el que se decide **no aprobar** el decreto 182.

Con fecha 12 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

A mi considerar, una autoridad al contestar una demanda debe de hacer valer sus derechos y en este caso únicamente se adhieren a lo que manifiesta el Gobernador de Tlaxcala, sin fundamentar su dicho o apoyar con fundamentos jurídicos lo que establece la actora.

16) Diputado Martín González Jiménez, Secretario de la Mesa Directiva del Congreso de **Jalisco**, contesta la demanda en los siguientes términos:

En cuanto al primer y segundo concepto de invalidez no se contesta por no ser actos propios.

El tercero, esta legislatura incumplió con la votación necesaria para la aprobación de las reformas, en los términos del artículo 135 constitucional, según lo señala la demandante y que a demás insiste en que debía estarse a la votación de las dos terceras partes de los presentes, pues si bien no existe una reglamentación expresa sobre el mecanismo de la votación para la aprobación de reformas a la constitución federal, se requiere la votación de las dos terceras partes de los integrantes de este congreso. Cuando este congreso actúa como constituyente permanente, nuestra participación es limitativa, pues solo aprobamos o rechazamos el proyecto de minuta que nos envía el congreso de la unión. Es decir esta soberanía al formar parte del constituyente permanente conforme lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no nos convertimos en legisladores, si no que solamente resolvemos sí se aprueba o no la minuta de decreto enviada por el congreso de la unión. Es por ello que por no tratarse de reformas constitucionales locales no requiere de la mayoría calificada, sino que basta con la mayoría simple.

De lo anterior es necesario manifestar en primer lugar, que de ninguna manera es cierto que este poder público, no haya cumplido con los requisitos que establece la constitución estatal, para aprobar las reformas a la constitución federal, ya que si bien es cierto, que el Estado de Jalisco es Libre y Soberano, es también cierto que está unido a las demás partes integrantes de la federación.

El cuarto concepto de invalidez no se contesta por no ser actos de esta representación popular.

Con fecha 13 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

17) Diputado Alberto del Rio Leal, Presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente que dirige los trabajos durante el periodo comprendido del 30 de agosto al 15 de noviembre de 2001, de la quincuagésima sexta legislatura del H. Congreso del Estado de **Yucatán**, contesta lo siguiente:

En relación con los hechos 1, 2, 4 y 5, ni se afirman ni se niegan por no ser actos propios.

El hecho 3 se admite como cierto, el Honorable Congreso de **Yucatán** no ha emitido voto a la fecha, sobre la minuta proyecto de decreto materia de la **litis**.

Con fecha 14 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

18) Raúl Chavez Espinoza, Oficial Mayor del Congreso de **Chihuahua**, contesta la demanda en los siguientes términos:

Por lo que respecta a los hechos marcados con los incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k) y m) ni se afirman ni se niegan por no ser actos propios.

En cuanto al hecho marcado con el inciso I) consistente en que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, aprobó el proyecto de decreto materia de la controversia, este se presume cierto, habida cuenta la recepción que tuvo esta H. Legislatura como órgano integrante del Constituyente Permanente.

En cuanto al primer concepto de invalidez, del artículo 89 de la constitución de Tlaxcala no se desprende que el Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala, pueda hacer observación a los actos que se traducen en decretos que emita un órgano integrante del constituyente permanente que contempla el artículo 135 de la Carta Magna, es decir, que la actuación de la Legislatura de Tlaxcala fue en ejercicio de las atribuciones que le otorga el pacto federal, como órgano revisor de la Constitución Federal. Es por ello que la Legislatura no tiene obligación jurídica alguna de darle participación alguna al titular del Ejecutivo, cuando se actúa reformando la Constitución General.

En el segundo concepto de invalidez, nos remitimos de nueva cuenta al principio de supremacía constitucional, el artículo 135 del pacto federal, no obliga a las legislaturas, ha aprobar un proyecto de decreto reformativo a la Constitución por mayoría calificada, por lo que para su aprobación basta el consentimiento de la mayoría de sus miembros.

En cuanto al tercer concepto de invalidez, no existe obligación jurídica por parte del legislativo, de respetar la participación del Ejecutivo, en los términos antes expuestos.

En cuanto al cuarto concepto de invalidez, en este concepto al no existir precisión por el cual se llegue a considerar violación alguna a los preceptos de nuestra Carta Magna, se debe desestimar.

Con fecha 15 de Noviembre de 2001, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

19) Diputada Angélica Moya Marin, Presidente de la H. LIV Legislatura del **Estado de México**, Contesta la Demanda en los siguientes términos:

Se solicita se decrete el sobreseimiento de la presente controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20 fracción III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 20, fracción III, en cita dispone:

"Artículo 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

III.- Cuando de las constancias de autos, apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia o cuando no se probare la existencia de este último..."

Se precisa que la LIV Legislatura del Estado de México, mediante acuerdo que fue publicado en la gaceta de gobierno de fecha 10 de julio de 2001, **no aprueba** la minuta proyecto de decreto. Por lo que los actos legislativos emitidos de ninguna forma contravienen la Constitución Política Federal.

Respecto a los antecedentes señalados en la demanda ni se afirman ni se niegan, por no ser propios.

Razones o fundamentos jurídicos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 61 fracción X de la Constitución Política del Estado de México, es facultad de la legislatura conocer y resolver sobre la minuta proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la ley fundamental de los mexicanos, para que mediante su voto, se contribuya a la voluntad del órgano revisor de la misma.



Con fecha 15 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

Lo cierto es que, en este caso la contestación de demanda, hace una manifestación de que se debe sobreseer la demanda, ya que no existe una norma o acto materia de controversia, esto a pesar de que la legislatura no aprobó las reformas.

20) Diputado Edilberto Sánchez Delgadillo, Presidente de la **Mesa Directiva del H. Congreso de Tlaxcala**, contesta la demanda en los siguientes términos:

Se advierte una notoria causa de improcedencia, que con lleva a sobreseer el presente juicio constitucional, pues se actualiza la prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, ya que, de la demanda se desprende que el Congreso de la Unión aprobó y envió a las legislaturas estatales la reforma, siendo esta aprobada por la mayoría, aplicándose así el artículo 135 Constitucional.

Contesta los hechos manifestando que son ciertos los incisos a) a d), en cuanto a los incisos e) y f) los ignoro por no ser propios de esta legislatura.

En cuanto a los hechos o abstenciones manifiesta que son ciertos los incisos del a) a k), en cuanto a los incisos l) y m) los ignoro por no ser actos propios de esta legislatura.

En virtud de que los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demandan son ciertos y atribuibles a esta Legislatura que represento, excepto de los señalados con los incisos l) y m), los conceptos de invalidez que hace valer el actor, resultan infundados, por las siguientes consideraciones:

El primer concepto de invalidez, debe decirse que resulta infundado en los términos que lo alega Gobernador del Estado de Tlaxcala, pues el artículo 135 de la

Constitución Federal, nos indica que la presente Constitución puede ser adicionada o reformada, requiriéndose que el Congreso de la Unión las apruebe con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes y que estas sean aprobadas por mayoría de las Legislaturas de los Estados. Así mismo el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y harán la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

También es infundado el concepto que vierte el Gobernador del Estado de Tlaxcala, al preguntarse que cuales son las normas jurídicas que deben normar el procedimiento de las legislaturas de los estado para aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Federal. Toda vez que dicho procedimiento lo prevé la misma Constitución Federal, y las normas jurídicas de los Estados se ajustarán a lo que establezca ésta, es decir, no podrán contravenir a la Carta Fundamental del país por los que los artículos constitucionales invocados por el actor son inaplicables al caso que nos ocupa, pues establecen facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas locales para que en el ámbito de su competencia promulguen las leyes respectivas.

Resulta infundado lo alegado por el actor, al manifestar que ninguna ley o decreto expedido por las Legislaturas Estatales tendrá vigencia si no se agota el mecanismo estatal, ya que como se mencionó antes no se debe confundir el procedimiento de reformas o adiciones a la Constitución Federal y a la Constitución Local. Por lo que si se establece esta facultad en la Constitución del Estado de Tlaxcala dando intervención al Poder Ejecutivo en el Procedimiento de reformas a la Constitución Federal, se estaría contraviniendo el Procedimiento que señala los artículos 71, 72, 73 y 135 de la Carta Fundamental del País, siendo inconstitucional la facultad que se otorgaría al Ejecutivo del citado Estado. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en su artículo 1º, nos indica que el Estado de Tlaxcala es parte integrante de la Federación, es libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior, por lo tanto las leyes que expida el Congreso del Estado de Tlaxcala tendrán aplicación en su territorio y podrá legislar en todo aquello que no sea de la

competencia de la Federación, así las reformas o adiciones que se den a nuestra Constitución Federal serán aplicables para todas las Entidades Federativas.

También resulta infundado lo que alega el Gobernador del Estado de Tlaxcala, al decir que el Oficial Mayor sin atribuciones legales y violando la orden del Congreso que ordena se pase al Ejecutivo el decreto 120 para que lo sancione y mande publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, violando el artículo 16 de la Constitución Federal; pues de acuerdo al artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, el Oficial Mayor, forma parte de los órganos técnicos con los que cuenta el Congreso del Estado de Tlaxcala, así el artículo 60 de la Ley citada, establece las facultades del Oficial Mayor de este Congreso. Y entre otras es la de auxiliar a la Mesa Directiva de la Legislatura y de Comisión Permanente del Congreso en la realización de las actividades que le competen.

Aún cuando el Ejecutivo del Estado tenga habidas intenciones de participar en el proceso legislativo federal, solo está facultado para intervenir en el proceso legislativo local, donde sí puede realizar observaciones con respecto a las leyes y decretos que apruebe la Legislatura de Estado, pero siempre en tratándose de la emisión de norma generales, abstractas, impersonales y obligatorias que emita el Congreso para regir la vida de los habitantes de Tlaxcala en el orden jurídico-jerárquico inferior al de la Constitución Federal.

Al no ser aplicables al Procedimiento Legislativo de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 50 y 52 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, no se viola el artículo 16 de la Constitución Federal, mucho menos el artículo 135 de la misma, pues este precepto legal especifica las partes que intervienen en el Procedimiento Legislativo de reformas o adiciones a la Constitución Federal, dando intervención únicamente al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

Resulta infundado que se viole el artículo 124 de la Constitución Federal, pues el mismo establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, pues se advierte de los artículos constitucionales las facultades que están señaladas al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

En cuanto al segundo concepto de invalidez, También resulta infundado al referirse que las Constituciones Estatales contienen regulaciones para su modificación o reforma, requiere porcentajes mínimos de votación y la aprobación de los municipios.

Es de verse que el Gobernador del Estado de Tlaxcala se refiere a las reformas de la constitución Estatal y efectivamente el artículo 120 prevé las condiciones de la misma, para que pueda ser adicionada o reformada requiriéndose que el Congreso Local las apruebe por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros y que estas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos previa consulta al cabildo, el cual decidirá con las dos terceras partes de sus miembros. Nótese que se trata de un Procedimiento de Reformas a la Constitución Local y no a la Constitución Federal, por tal motivo no es de observarse lo preceptuado por este artículo al Procedimiento de Reformas a la Constitución Federal, siendo improcedente que el Congreso de Tlaxcala, enviara el decreto 120 a los Ayuntamientos del Estado, para que lo aprobaran, pues la intervención de estos últimos sólo se da cuando se reforma la Constitución del Estado de Tlaxcala. En consecuencia no se violan los artículos 16, 124 Y 135 de la Constitución Federal.

Dentro del Proyecto de Reformas a la Constitución Federal, también se tuvo a bien garantizar ante los Gobiernos Estatales y Municipales los derechos a la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, para decidir sus formas de organización social, económica, política y cultural, así como la aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, por ello es que la reforma indígena en este ámbito, tiene a bien otorgar a las Legislaturas Estatales, el diseño del marco jurídico, y de esta forma respetar nuestra reconocida

conformación pluriétnica.

Finalmente la Comisión de Puntos Constitucionales Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos de este Honorable Congreso, estimó pertinente proponer a esta Asamblea Legislativa se pronunciara en pro de la aceptación de estas reformas a la Constitución General de la República, ya que indudablemente contribuyen en el respeto, fortalecimiento y la consolidación de los Derechos y la Cultura de las Comunidades Indígenas de nuestro país; por lo que una vez puesto a consideración del Pleno y en Sesión Extraordinaria de fecha veintinueve de junio del año en curso, el Congreso del Estado libre y Soberano de Tlaxcala tuvo a bien aprobar el Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siendo totalmente legal la participación de esta Legislatura en el Proceso Legislativo de las reformas a la Constitución Federal.

En cuanto al tercer y cuarto resultan infundados, en virtud de que los actos que se reclaman son atribuibles a la comisión permanente y al Ejecutivo federal respectivamente.

**Cabe destacar que la contestación que hace el Diputado correspondiente, nunca niega los hechos de la controversia, pero si considera que los conceptos de invalidez son infundados, a mí apreciación esto es correcto, ya que, como ha quedado establecido nunca existieron violaciones al procedimiento legislativo.**

21) Diputada Beatriz Paredes, **Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**, contesta la demanda en los siguientes términos:

Contesta las prestaciones, resulta totalmente infundada la pretensión de la parte actora, en el sentido de que se declare la invalidez constitucional de los actos y normas generales impugnados, en virtud de que se actualizan diversas causales de

improcedencia de la acción de controversia constitucional que imposibilita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entrar al estudio de fondo de las cuestiones planteadas, no obstante, la aprobación del decreto materia de litis, se ajusta estrictamente a lo dispuesto en los artículos 71,72 y 135 de la Constitución General, por lo que no resulta violatorio de lo dispuesto en los artículos 16, 124 y 135 del mismo ordenamiento, como infundada e incongruente lo argumentado por la actora.

En cuanto a los antecedentes, se niegan lisa y llanamente todos y cada uno de los hechos expresados en el capítulo que se contesta, en virtud de que los mismos son ajenos a este órgano.

**Del estudio integro de la demanda que nos ocupa se desprende que la parte actora aun cuando afirma sólo inconformarse con el proceso legislativo de reforma a la Constitución, pretende la inconstitucionalidad del decreto que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones de la constitución en materia indígena, por cuanto a su contenido, más no respecto del proceso legislativo de la reforma que le precedió. Ello se deriva del análisis de los conceptos de invalidez, donde claramente se aprecia que atacan el contenido de los artículos constitucionales por cuestiones de su texto y ajenas completamente al proceso legislativo impugnado.**

**En este sentido, es clara la intención de la parte actora de pretender obtener la declaración de inconstitucionalidad de preceptos jurídicos constitucionales, derivado de que su contenido, supuestamente, es inconstitucional. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido clara al emitir criterios obligatorios en el sentido de que deben ser valorados en su integridad los argumentos jurídicos del actor, a fin de determinar la validez constitucional del acto reclamado.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 105 fracción, I y 133 de la Constitución General de la República, en relación con los artículos 19, fracción VIII y

20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, al no ser objeto de estudio de la acción de controversia constitucional, la contradicción o constitucionalidad de las normas constitucionales entre sí o la invasión de esferas de competencia constitucional derivadas directamente de la propia constitución, deberá declararse el sobreseimiento del presente asunto, por improcedencia de la misma contra la referida norma general.

Las razones y fundamentos jurídicos que sostienen la validez constitucional de los actos reclamados.

Constitucionalidad del proceso legislativo de reforma a la Constitución General de la República e inconsistencia de los conceptos de invalidez.

Dado la estrecha relación de los cuatro conceptos de invalidez, expuestos por el actor, aun cuando no todos se refieren a actos atribuidos a mí representada se contestan de manera conjunta.

Debe señalarse que la falta de certeza jurídica que alega el actor solo podrá demostrarse con la inexistencia efectiva de los votos correspondientes de las legislaturas de los estados, lo que claramente será materia de prueba en el procedimiento, correspondiendo dicha carga al actor del presente juicio.

Atendiendo a la interpretación histórica de del artículo 135 constitucional, se desprende claramente que los constituyentes de 1857 y 1917, quisieron que el órgano reformador de la norma fundamental proveyera la reforma al ordenamiento fundamental del estado, con tan sólo la mayoría de los votos de las legislaturas de los estados, previa aprobación calificada de cada una de las cámaras del congreso de la unión, sin que exista evidencia jurídica alguna de que dicha norma deba interpretarse en el sentido de, que sea imperativo recibir la totalidad de los votos las legislaturas locales, para que, una vez cumplido con dicho requisitos, se procediera

al cómputo de los votos emitidos y contabilizar si existía o no mayoría simple de los mismos.

Es erróneo el razonamiento que hace la actora, en el sentido de que el Congreso de la Unión o en su caso la Comisión Permanente, están obligadas a esperar el voto de todas las Legislaturas Estatales para hacer el cómputo correspondiente los mismos, ya que, esto equivaldría a dejar en manos de una sola legislatura o de una minoría de éstas, la reformabilidad de nuestra Carta Magna, dado que cualquiera de estas podría abstenerse de emitir su voto y con ello impedir que el proceso legislativo se agotara y culminara en la reforma constitucional.

En una recta interpretación del proceso legislativo descrito en el artículo antes citado, se desprende que el órgano reformador de la constitución se ajusta a la legalidad, con el sólo hecho de computar la mayoría de los votos de las legislaturas locales y hacer la declaratoria correspondiente, más no le es exigible esperar la existencia del voto de todas.

Resultan igualmente inatendibles los argumentos expuestos por el actor expuestos por el actor en el sentido de que el voto de la Legislatura del Estado de Tlaxcala es nulo, por el Gobernador de dicha entidad federativa, en virtud de que el actor, dentro del proceso legislativo de reformas a la Constitución, carece de facultades supranacionales para intervenir como parte integrante del Órgano Reformador de la Constitución.

Con fecha 15 de Noviembre de 2001, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

22) Diputado Raúl Ramos Vicarte, presidente de la diputación permanente de la quincuagésima novena legislatura del H. Congreso del Estado de **Veracruz**, contesta la demanda en los siguientes términos:



Las reformas constitucionales al ser aprobadas por la autoridad Constituyente Permanente, automáticamente se elevan su rango a preceptos constitucionales, por lo que no deberían ser objeto de cuestionamiento.

En cuanto a los hechos marcados con los incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k) y m) no son propios por lo que este congreso no los contesta.

Por lo que respecta al inciso l), por cuanto hace a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no corresponde a este Congreso los procedimientos ajenos de otros en lo relativo a la votación otorgada por éste órgano público, es un hecho cierto en virtud de que este Congreso Local, es una de las partes que emitieron su voto aprobatorio y consecuentemente es imputable. Al respecto manifestamos que el 24 de mayo esta legislatura tuvo a bien aprobar la reforma que nos ocupa, expidiendo el decreto 20 por medio del cual se aprueba y se envía a la Cámara de Diputados del Congreso del Unión.

En relación con el primer concepto de invalidez, resulta totalmente infundado ya que, contrariamente a lo que sostiene el actor, este no valora el alcance de las disposiciones constitucionales que cita, señalando que para que las reformas o adiciones a la Constitución Federal lleguen a ser parte de la misma se requiere que sean aprobadas por las legislaturas de los estados, lo que en conclusión, deja ver de su parte, una interpretación totalmente errónea de los preceptos fundamentales de nuestra Carta Magna, por que no contempló que para llevar al cabo la aprobación del proyecto de las reformas que nos ocupan, ésta efectivamente fue precedida por la expedición de los votos de las legislaturas estatales.

Es necesario precisar que el Ejecutivo del Estado, en el más estricto sentido del procedimiento legislativo que persigue reformas a la Constitución General, tiene prohibido formular observaciones e interrumpir el devenir del proceso en referencia, en otras palabras no se le tienen reconocidas facultades o atribuciones para interferir

dentro del mecanismo de reformas a la Carta Magna, su actividad se limita a publicar el decreto en cuestión, agotándose así el ejercicio de mérito.

En relación al segundo concepto de invalidez, que esgrime el demandante, decimos que no necesariamente una reforma a la Constitución Federal implica la misma suerte para la Constitución Local, ya que el promovente hace alusión a esta circunstancia sin haber reparado en esto, a lo que la entidad pública que represento recomienda a la Suprema Corte que no considere este planteamiento, asimismo es de tomarse en cuenta que el actor señala como artículos violados entre otros, el 16 de la Constitución, a lo que es oportuno señalar que una controversia constitucional no puede hacerse valer violaciones a las garantías individuales, por que la autoridad en este caso esta actuando como órgano público y en ese carácter no son sujetos de derechos subjetivos.

En lo relativo al tercer concepto de invalidez, mismo que se reproduce en el cuarto concepto de invalidez, respecto a que se violentó lo establecido en el artículo 135 Constitucional, toda vez, que el día 18 de julio de 2001, en que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión desarrollo la sesión de cómputo y dio por aprobada la reforma constitucional, sin contar con los decretos remitidos por los estados aprobantes que dieran fe y crédito del sentido en que votaron las legislaturas, presumiendo sin prueba alguna que nuestra legislatura no había emitido su voto. Lo anterior es falso ya que como lo manifestamos el 24 de mayo de 2001, esta legislatura emitió su voto a favor por 36 favorables por 6 en contra.

Con fecha 15 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

23) Diputado Antonio Rico Aguilera, Presidente del Congreso de **Guanajuato**, contesta la demanda en los siguientes términos:

La Controversia Constitucional, que se plantea es improcedente de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19 fracción VIII, en relación con lo que dispone el artículo 1º, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se solicita a la suprema corte se acuerde declarar infundados los conceptos de invalidez y se decrete el sobreseimiento de la presente causa.

En cuanto los hechos ni los afirmo ni los niego, por no ser hechos propios, a excepción de del inciso I) por lo que respecta a este Congreso de Guanajuato, es cierto, pues con fecha 31 de mayo de 2001, se verificó en sesión ordinaria, donde esta legislatura aprobó por mayoría la minuta proyecta de decreto.

En cuanto a los conceptos de invalidez. El primer concepto de invalidez, señala el promovente que se deben de aplicar las legislaciones locales para emitir una ley o decreto y sujetarse a sus normas estatales, constitucionales, leyes orgánicas del poder legislativo y reglamentos interiores de los congresos.

Resulta a todas luces inverosímil, ilógico, incongruente y absurdo el argumento argüido por el Gobernador de Tlaxcala, en el sentido de que las reglas aplicables al procedimiento legislativo de reforma a la legislación o las constituciones, sean aplicables al procedimiento llevado al cabo por los congresos estatales, dentro del procedimiento de reforma constitucional. El artículo 135 constitucional, expresamente marca el procedimiento de reforma constitucional y determina que órganos componen el constituyente permanente, por lo que de modo alguno puede existir la supletoriedad de normas ordinarias respecto de un procedimiento previsto y desarrollado por un precepto constitucional.

El segundo concepto de invalidez, se omite referencia alguna por tratarse de hechos vinculados al Congreso de Tlaxcala

El tercer concepto de invalidez, los congresos estatales se ven limitados dentro del proceso de reforma constitucional a decir si se aprueba o no en todas sus partes, la correspondiente minuta proyecto de decreto, sin modificarla.

Con relación al argumento en el sentido de que la reforma a la Constitución Federal, implica reforma a la Constitución de cada Estado, es un absurdo jurídico, por que, la reforma a la Carta Magna ni implica la reforma de las Constituciones Locales, salvo por el hecho de que las constituciones se encuentra en superior jerarquía de las normas estatales.

El cuarto concepto de invalidez, se omite referencia alguna por tratarse de hechos vinculados con el titular del Ejecutivo Federal.

Con fecha 15 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

24) Diputado Nazario Alonso Villaseñor Anguiano, Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo de la XXVI Legislatura del Estado de **Nayarit**, contesta en los siguientes términos.

Improcedencia de la acción, de conformidad con el artículo 105 constitucional, se establece, que la controversia constitucional, es un medio de defensa de la Constitución Federal, y tiene por finalidad preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, quiere decir que no todo acto de gobierno podrá ser materia de controversia constitucional, sino que aquellos que constituyan una invasión de la esfera de atribuciones que corresponda a los órganos constituidos por la Carta Magna.

Visto lo anterior en la demanda no existe planteamiento o razón jurídica alguna, relativo a la invasión de la esfera competencial de los órganos del Estado de Tlaxcala.

Es necesario exponer que el actor no toca en su demanda inicial el procedimiento de votación que cada legislatura realizó el proyecto de decreto de reforma constitucional, a los artículos relativos al proyecto de decreto de reforma constitucional relativos a los derechos y cultura indígena, ni argumenta contra estas el sentido que se le dio; si no que se objeta entre otras cosas, las violaciones al procedimiento estatal de creación de normas, pretendiendo equiparar la función del Constituyente Permanente que prevé el artículo 135, con la ordinaria para legislar en cada entidad federativa.

A los hechos se ignora la existencia de los hechos narrados por la actora en todos los incisos, por no ser propios de esta legislatura.

A los conceptos de invalidez, al primero ignoro su existencia por no corresponder a esta legislatura.

Al segundo concepto de invalidez, el actor hace una errónea interpretación del artículo 120 de la Constitución de Tlaxcala, ya que quiere aplicar los requisitos que se requiere para una reforma constitucional estatal, a una actuación del Congreso como Constituyente Permanente para una reforma constitucional federal.

En cuanto al tercer concepto de invalidez, es importante mencionar que esta legislatura actuó como poder revisor de la Constitución Federal o como parte integrante del Constituyente Permanente, cuya fundamentación es el artículo 135 de la Constitución Federal, y no como parte de una etapa del procedimiento estatal.

Con fecha 16 de Noviembre de 2001, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

25) Victor Daniel Madrigal Barbosa, Oficial Mayor del H. Congreso del Estado de **Baja California Sur** por el que remite diversas constancias.

Únicamente remite el acta de sesión por el que no se aprueba la minuta proyecto de decreto materia de la controversia por el que informa que **no se aprueba** dicha minuta.

Acuerdo del 21 de noviembre de 2001, por el que se tiene al estado remitiendo las constancias que menciona, las cuales se tomaran en consideración en el momento procesal oportuno.

26) Diputado Fernando Eutimio Ortega Bernés, Presidente de la Gran Comisión de la Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de **Campeche**.

En cuanto a los hechos ni se afirman ni se niegan por no ser actos propios de esta soberanía.

Me permito precisar que la validez de la norma general impugnada fue sustentada por el Congreso de Campeche, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Federal, emitiendo el decreto 57 de fecha 31 de mayo de 2001, por el cual se determino se aprobará la minuta proyecto de decreto que adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el primer párrafo del artículo 4º, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior se colige la improcedencia de la demanda intentada en perjuicio de mí representada toda vez que no se afectan intereses públicos, mucho menos de la parte demandante y por lo cual pudiese, sin conceder, determinar procedente la acción que se intenta.

Con fecha 21 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

27) Diputado Ernesto Velez Memije, Presidente de la Comisión Permanente de la Quincuagésima Sexta Legislatura del H. Congreso del Estado de **Guerrero**, contesta la demanda en los siguientes términos:

**Es cierto el acto reclamado**, por el demandante en el presente procedimiento constitucional, consistente en el procedimiento llevado al cabo por el Órgano Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente para adicionar un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el primer párrafo del artículo 4º, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, en lo concerniente a los actos realizados por mi representada, no se violan los artículo 16, 124 y 135 de la Carta Federal.

**No aprueba la minuta proyecto de decreto.**

Con relación al primer concepto de invalidez, la actora, en forma por demás artificiosa pretende establecer que el Gobernador de un Estado, es parte del Constituyente Permanente, argumento que contradice lo establecido por el artículo 135 de la Carta Magna, en el que sin lugar a dudas, sólo se permite la participación del Congreso de la Unión, representado por la Cámara de Diputados y Senadores y de las Legislaturas de los 31 Estados de la Federación en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución Federal.

Las legislaturas de los Estados, a través de sus votos, son los órganos que tienen facultades para sancionar las reformas o adiciones que en un principio sean aprobadas por las Cámaras del Congreso de la Unión.

En relación con el segundo concepto invalidez, el argumento que pretende hacer valer, es por demás improcedente conforme al artículo 135 de la Constitución Federal, en el que no se le da participación alguna a los municipios de los estados de la federación, en el proceso de reformas y adiciones a la Carta Magna.

En el tercer concepto de invalidez, ante lo reiterativo de los argumentos de la actora, por economía procesal, me permito reproducir lo manifestado en relación con los conceptos de invalidez primero y segundo.

En cuanto al cuarto concepto de invalidez, se omite contestarlo, en razón de que no son actos propios de esta autoridad.

Con fecha 21 de Noviembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

A pesar de que en esta contestación se manifiesta que no se aprobaron las reforma en materia indígena a la Constitución Federal, hacen del conocimiento que no están de acuerdo con lo argüido, por la actora ya que en su soberanía no existieron violaciones al procedimiento.

28) Diputado Javier Algara Cossio, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de **San Luis Potosí**, contesta en los siguientes términos:

En razón de que la legislatura Potosina **no aprobó** la reforma constitucional objeto de la presente controversia, no tiene interés jurídico para defender con el carácter de demandada el acto de aprobación a la misma, por ser de entenderse más bien propio de aquellas autoridades que si lo hicieron y a las que por resultarles de interés legal en defender su postura sí es preciso atribuirles tal carácter.

Con fecha 6 de Diciembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace y dígasele que no ha lugar a proveer de conformidad ya que por auto de fecha 12 de septiembre de 2001 se le tuvo a todas las legislaturas como demandas.

29) Diputado Juan Manuel Lara Duarte, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de **Quintana Roo**, da contestación en los siguientes términos:



Es importante señalar que esta legislatura cumplió cabalmente el trámite legislativo de aprobación de la minuta de proyecto materia de la controversia, por lo que demostraremos la inoperancia de los conceptos de invalidez.

Por lo que respecto al primer concepto de invalidez, es incongruente la aseveración que hace el demandante, por que la constitución es el ordenamiento fundamentario de todas las normas secundarias, si la constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del estado ante la posibilidad de que las normas secundarias pudiesen contrariarle.

El principio de supremacía constitucional implica que la Constitución, tenga preferencia aplicativa sobre cualquier disposición de índole secundaria; principio que tiene eficacia y validez absoluta tanto por lo que respecta a todas las autoridades del país, como por lo que atañe a todas las disposiciones.

Conforme a lo anterior es de mencionarse que la única forma de reformar la ley fundamental, es como lo establece el artículo 135 Constitucional. Según lo establecido por el mencionado artículo, es absurdo, que la parte actora quiera erigirse como parte del Constituyente Permanente, ya que en atención a dicho mandamiento un Gobernador no puede vetar las reformas a la Constitución Federal, su intervención no consiste en promulgar, es mas limitada, se reduce a ordenar su publicación, pues la Constitución Federal no le atribuye ninguna facultad en dicho sentido.

Respecto al segundo y tercer concepto de invalidez, se reserva sus comentarios, en virtud de que no son hechos relacionados con el acto de aprobación por parte del Congreso de Quintana Roo.

Con fecha 10 de Diciembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

30) Diputada Diana Aurea Recio Tellez, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de **Morelos**, contesta en los siguientes términos:

Únicamente se menciona que por no haber emitido ni voto en contra, ni a favor, sobre el decreto materia del presente asunto, no puede el congreso referirse a los hechos y conceptos de invalidez que expone la actora en su demanda.

Con fecha 10 de Diciembre de 2001, se dicto un acuerdo por el cual no se le tiene por contestada la demanda y ni por hechas las manifestaciones por ser extemporánea la contestación al haber fenecido él termino concedido para tal efecto.

31) Diputado Audomaro Alba Padilla, Presidente de la mesa Directiva de la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado de **Aguascalientes**, contesta en los siguientes términos:

Es cierto el acto legislativo que impugna el Gobernador del Estado de Tlaxcala, en cuanto a la discusión y aprobación de la minuta de proyecto de reformas a la Constitución General de la República, en materia de derechos y cultura indígena, aprobado por esta legislatura, dicho acto legislativo de aprobación no resulta inconstitucional

En cuanto a los hechos por lo que corresponde a los incisos a), b), c), d), e) f), g), h), i), j), k) y m), ni se afirman ni se niegan por no ser actos propios.

Por lo que respecta al inciso l), únicamente se manifiesta que es cierto el voto aprobatorio de esta legislatura.

En cuanto a los conceptos de invalidez, la actora omite señalar, conceptos de invalidez fundados y directamente encausados a la aprobación minuta proyecto de decreto de reformas constitucionales, aprobada por esta Legislatura, por lo que si bien, se considera a las legislaturas de los estados como autoridades demandadas,

el actor no aporta al juicio ningún concepto de invalidez que pudiera refutar la aprobación por parte de esta H. Legislatura.

Respecto del tercer concepto de invalidez, que aduce el actor en contra de esta H. Legislatura, nos permitimos manifestar que no le asiste la razón, toda vez que la votación que necesita la legislatura para aprobar la minuta de reformas constitucionales, no necesita una mayoría calificada, simplemente una mayoría simple o relativa, que es la mitad mas uno.

Respecto a la cuestión que argumenta la actora de violación al procedimiento administrativo y legislativo al momento del recuento de los votos de las legislaturas, el actor omite indicar, en que medida se afecta su esfera jurídica, lo único que manifiesta es que no tuvo la totalidad de los votos de las legislaturas de los estados, sin embargo, nuestro propio pacto federal no constriñe que se requiera la totalidad de los votos para efectuar el conteo.

Con fecha 12 de Diciembre de 2001, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

32) Diputado Heriberto Ramos Salas, Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de **Coahuila de Zaragoza**, contesta en los siguientes términos:

En relación con los hechos ni se afirman ni se niegan por no ser hechos propios de este Congreso.

Sobre el primer concepto de invalidez, en relación con lo que cita el actor, se precisa que la Legislatura del Estado, el día 30 de junio de 2001, aprobó por mayoría de sus integrantes la minuta con proyecto de decreto.

La aprobación que hizo el estado fue apegada a lo que establece el artículo 135 de la

Constitución Federal.

El segundo concepto de invalidez, por no ser hechos propios ni se afirman ni se niegan.

El tercer concepto de invalidez, es infundado e improcedente lo argumentado, por que, este Congreso aprobó el 30 de junio de 2001, la minuta de proyecto.

En cuanto al cuarto de invalidez, por las razones antes expuesta también resulta infundado e improcedente.

Con fecha 7 de Enero de 2002, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

33) Senador Diego Fernández de Cevallos, Presidente de la Mesa Directiva del **Senado de la República**, contesta en los siguiente términos.

La controversia constitucional, es improcedente conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 1º, de la ley reglamentaria.

No todo acto podrá ser materia de controversia constitucional, puesto que la especialidad de estos procedimientos constitucionales tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mencionado algo sobre la tutela jurídica, en lo específico de las controversias constitucionales, es la de proteger el ámbito de atribuciones que prevé para los órganos del estado que expresamente se mencionan en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, es decir, no todo acto podrá ser materia de controversia constitucional, sino únicamente aquellos que constituyan una invasión de la esfera de atribuciones que corresponden a los órganos que menciona la Constitución Federal.

Respecto a los hechos marcado en él capítulo 4 de la demanda, en los incisos a), b), c), d) y f) ni se afirman ni se niegan por no ser hechos propios.

Por lo que hace al inciso e), se niega que se hubiese cometido un acto irregular o violado norma constitucional alguna, al momento de realizarse él computo de los votos de las legislaturas de los estados, ya que, los mismos hechos se ajustaron a lo que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos legales.

Por lo que respecta a la manifestación de los hechos o abstenciones.

En cuanto a los hechos por lo que corresponde a los incisos a), b), c), d), e) f), g), h), i), j), k) y m), ni se afirman ni se niegan por no ser actos propios.

Por lo que respecta al inciso l), es parcialmente cierto, más se niega el carácter tendencioso con que afirma la parte actora que no cumplieron con los requisitos que exigen las Constituciones Estatales, ya que, los actos de la Comisión Permanente se ajustaron a derecho, a lo que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos legales.

Como señala la actora en su primer concepto de invalidez, al transcribir el artículo 135, en ningún momento la Constitución General, como refiere la demandante, que para que sean aprobadas las reformas constitucionales se requiere que "sean aprobadas por las legislaturas de los estados", sino que exclusivamente se refiere a que las reformas o adiciones "sean aprobadas por a mayoría de las legislaturas de los estados". Por lo que en ningún momento se le afecta la esfera competencial al demandante.

La parte actora, expresa y categóricamente se limita a impugnar el proceso de aprobación que se dio en el Congreso Local del Estado de Tlaxcala por el que se

reforma los Artículos, 1º, 2º, 4º, 18 y 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mas no el contenido de dicho preceptos, por lo que se concreta a destacar supuestas irregularidades en el proceso respectivo, sin argumentar la transgresión de su esfera competencial, por lo que en su momento procesal oportuno deberá declararse el sobreseimiento.

En cuanto al segundo concepto de invalidez, la parte actora intenta confundir a usted Ministro Instructor, al querer manifestar actos que deben suceder a futuro como lo son las adecuaciones a la Constitución Local del Estado de Tlaxcala, motivo por lo que deberá en el momento procesal oportuno sobreseerse la Controversia Constitucional.

En referencia al tercer concepto de invalidez, es necesario referir que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, conforme al artículo 135 de la Constitución General realizó el computo conforme a sus atribuciones y respetando lo concerniente a los procesos legislativos locales.

En cuanto al cuarto concepto de invalidez, ni se afirma ni se niega por no ser un acto propio.

Con fecha 8 de Enero de 2002, se dicto un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

34) Diputado Raúl Felipe Ruiz, Presidente de la Mesa Directiva de la XVIII Legislatura del Congreso de **Baja California**, contesta en los siguientes términos:

En sesión celebrada el 19 de Julio de 2001, aprobó el dictamen 186 en materia de derechos y cultura indígena.

Manifestamos que este H. Congreso no puede pronunciarse en ningún sentido respecto al resto de los argumentos vertidos por el estado libre y soberano de Tlaxcala, declarando que se ignoran por no ser propios de esta Soberanía.

Con fecha 12 de marzo de 2002, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

35) Sergio Cuahutémoc Lima López, **Oficial Mayor del H. Congreso de Tlaxcala**, contesta en los siguientes términos:

Se advierte una notoria causa de improcedencia, que conlleva a sobreseer el presente juicio, pues se actualiza la prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria; así la citada causa, deberá examinarse de oficio por esta autoridad federal, pues la actora impugna el proceso legislativo de las reformas a la Constitución Federal, ya que, fue aprobada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados conforme al artículo 135 Constitucional.

Respecto a los actos que menciona el actor en los incisos a) a f), lo ignoro por no ser atribuibles al suscrito, excepto el que señala con el inciso d) que es cierto, aunque el actor en forma directa se lo reclama al Congreso del Estado.

Respecto de los hechos los ignoro por no ser atribuibles al suscrito, excepto los siguientes:

b) Se afirma, que con fecha 29 de junio de 2001, por instrucciones del Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura de Tlaxcala, mediante oficio 379, envié al ejecutivo del Estado el decreto 120, para que se le diera la debida publicación.

c) Es cierto, que la H. Cámara de Diputados del Congreso, recibió el oficio 390 de fecha 29 de junio de 2001, por el cual envié el decreto 120.

f) Es cierto, que mediante oficio 388, comuniqué al Ejecutivo del Estado, el acuerdo expedido por la LVI Legislatura, en el cual se informa al Gobernador que no puede inferirse la existencia de atribuciones por el hecho de que participe en el proceso legislativo ordinario de esta entidad federativa, para efectos del procedimiento de reforma a la Constitución Federal.

g) Efectivamente mediante oficio 389, comuniqué al Ejecutivo del Estado que por instrucciones de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, remití nuevamente el decreto 120.

Respecto del primer concepto de invalidez, resulta infundado en lo relativo al suscrito, al expresar el actor, que sin atribuciones legales y violando la orden del Congreso que ordena se pase al Ejecutivo para que sancione y mande a publicar le indica al Ejecutivo, que solo lo mande a publicar en el periódico oficial, violando el artículo 16 de la Constitución Federal

En el segundo concepto de invalidez, resulta infundado, en razón de que los actos que se mencionan no son atribuibles al suscrito.

En el tercer concepto de invalidez, resulta infundado, en razón de que los actos que se mencionan no son atribuibles al suscrito.

En el cuarto concepto de invalidez, resulta infundado, en razón de que los actos que se mencionan no son atribuibles al suscrito.

**Solo pudo hacer el siguiente comentario acerca de las contestaciones, la mayoría de las legislaturas aprobaron las reformas y están en contra del juicio de controversia manifestando que no es procedente principalmente por no existir conflicto entre los poderes, y que se trata de funciones de las legislaturas como Órgano Reformador de la Constitución o Constituyente Permanente, como comentario al margen se puede establecer que en ese**



**órgano sui géneris no se encuentra contemplado del artículo 105 en su fracción I. Por lo tanto no es materia de controversia constitucional.**

**Si bien es cierto, que la actora demanda al Congreso de Tlaxcala, por supuesta violaciones al procedimiento interno, la verdad y como lo fundamenta la legislatura nunca, se dio dicho alteramiento al proceso legislativo interno, ya que actuó, en su carácter de Órgano Reformador de la Constitución, guiándose por las reglas que establece el artículo 135 Constitucional.**

**Las partes en lo general, ofrecieron como pruebas todas dentro de su oficio de contestación a la controversia, diversas documentales como los periódicos oficiales de gobierno, las constancias con la que acreditaban su personalidad y actas de sesiones de las legislaturas en las que se da el voto en contra o a favor del decreto de minuta de proyecto de decreto materia de la controversia.**

Las partes demandadas y actora manifestaron lo que a su derecho convino en vía de alegatos.

Con fecha 12 de marzo de 2002, se dictó un acuerdo en el que se tiene por contestada la demanda y hechas las manifestaciones que hace.

Por acuerdo de fecha 4 de abril de 2002, visto el estado procesal en que se encuentra el trámite de instrucción de la presente controversia constitucional, es pertinente hacer las siguientes consideraciones: Primero.- de la Revisión integral de este asunto, se aprecia que obran en autos los oficios de contestación y anexos presentados por las siguientes autoridades: Las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, El Presidente de la República, por conducto del Consejero Jurídica del Ejecutivo Federal y de los Congresos de los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco,

Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Por los que contestaron la demanda de controversia constitucional y exhibieron diversas constancia. Segundo.- Toda vez que las Legislaturas de los Estados de Baja California Sur y Oaxaca, no contestaron la demanda, conforme a lo dispuesto por los artículos 30 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 288 del Código Federal de Procedimiento Civiles de aplicación supletoria, en términos del artículo 1º, de la misma ley, precluyó su derecho para hacer las manifestaciones que estimaran pertinentes con relación a la tramitación de este asunto. A demás al no señalar domicilio en esta ciudad, para oír y recibir notificaciones, se le hace efectivo el apercibimiento decretado en el auto admisorio, por lo que este proveído y las subsecuentes notificaciones derivadas de la tramitación de este asunto, se les realizarán por lista que se fijarán en los estrados de este alto tribunal; y Tercero.- Por lo que hace a los Estados de Colima, Morelos y Tamaulipas, no se les tuvo contestando la demanda . se ponen los autos a la vista de las partes y se cita a las partes para que asistan a la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo a las once horas del día 6 de mayo de 2001<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Controversia Constitucional 51/2001, tomo III

### **3. AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS DEL 6 DE MAYO DE 2001.**

Una vez dictado el auto que antecede como lo establece el artículo 29 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, que dispone: "Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y en su caso, su ampliación o la reconvenición, el mismo instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el termino de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite<sup>47</sup>".

La audiencia se celebró el día seis de mayo de dos mil dos, a las once horas, hizo constar la asistencia de los delegados de diversas autoridades, los cuales se identificaron plenamente, ofrecieron las pruebas que consideraron pertinentes, además realizaron diversas manifestaciones y formularon alegatos, se hizo una relación de las constancias de documentales exhibidas por las autoridades, sin la mayoría de estas, nombramientos y poderes por los cuales se le reconocía su personalidad, copias certificadas de los periódicos oficiales de las entidades federativas, y en el caso particular del Estado de Tlaxcala, los diversos oficios que se giraron en el procedimiento legislativo interno.

Posteriormente acto seguido la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, instructora designada para conocer del presente asunto, acuerda: Con fundamento en los artículos 31 y 32, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se admiten las pruebas presentadas por las autoridades mencionadas; documentales que se tienen por desahogadas por su propia y especial naturaleza. Ahora bien, sin pruebas que agregar, se recibieron los alegatos de las diversas autoridades luego dicto el siguiente acuerdo: A su expediente los oficios antes relacionados y de conformidad con el artículo 34 de la Ley Reglamentaria, se tiene a

---

<sup>47</sup> Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

las citadas autoridades formulando sus respectivos alegatos. Finalmente, siendo las once horas con veintinueve minutos se da por concluida la presente audiencia, firmando quienes en ella intervinieron; y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 36 del citado ordenamiento legal y en el Acuerdo del Tribunal Pleno número 1/2001, de fecha doce de febrero del año dos mil uno, que establece las reglas para acelerar el trámite de las controversias constitucionales, se procederá a elaborar el proyecto de resolución con el que se dará cuenta al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Doy Fe<sup>48</sup>.

Realmente en esta audiencia simplemente se trataron cuestiones de admisión de pruebas y al tratarse de en su mayoría de pruebas documentales, se tuvieron por desahogadas por su propio y especial naturaleza, en lo que se refiere a los alegatos las autoridades únicamente ratificaron lo manifestado en la demanda y contestaciones de demanda respectivamente, por lo cual se llevo una audiencia conforme a lo establecido por los artículos 29 y 34, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>48</sup> Controversia Constitucional 51/2001, tomo III

**CAPITULO IV**  
**ANALISIS DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA SUPREMA CORTE DE**  
**JUSTICIA DE LA NACION, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**  
**NUMERO 51/2001**

**1. ANALISIS DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA SUPREMA CORTE DE**  
**JUSTICIA DE LA NACION, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL****NUMERO**  
**51/2001**

Comenzaremos el análisis del presente capítulo dando la definición de lo que es una sentencia o una resolución.

Sentencia es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso<sup>49</sup>.

El Doctor Cipriano Gómez Lara, nos dice en su libro Teoría General del Proceso que "una sentencia es un tipo de resolución judicial, probablemente el más importante, que pone fin al proceso"<sup>50</sup>.

He mencionado dos definiciones, sobre lo que es una sentencia y conforme a ello, se entrara al punto de estudio de la sentencia relativa a la controversia constitucional número 51/2001.

Es conveniente hacer la aclaración que la sentencia que vamos a estudiar, se trata de una resolución que no entra a resolver el fondo del asunto, y como nos dice el autor Cipriano Gómez Lara, se trata de una resolución meramente formal por que no entra al fondo del asunto y tampoco resuelve la controversia mediante la aplicación de la ley general al caso concreto.

---

<sup>49</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., ed. Porrúa.

Aunque se trata de una sentencia que resuelve una controversia constitucional, ésta debe de cumplir con los requisitos de una sentencia que deben ser, los Resultandos, los Considerandos, que son la parte medular de una sentencia, ya que es aquí en donde se llega a las conclusiones y opiniones del tribunal, que resultan de la confrontación entre las pretensiones y resistencias de las partes y por ultimo los puntos resolutiveos, que son aquellos en donde se precisa de forma concreta, el sentido de la resolución.

Lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no entro al fondo del asunto por las razones que expone en su sentencia, pero claro es el supuesto de la improcedencia de la Controversia Constitucional, por el hecho de que los actos principales demandados provienen del Constituyente Permanente, aunque si bien es cierto que se esta impugnando el decreto 120 emitido por la LIV Legislatura del Congreso de Tlaxcala, además de diversos actos de otras autoridades, dichas narraciones o conceptos no están debidamente fundamentados y quedan fuera del ámbito de la controversia, ya que, las autoridades demandadas siempre actuaron conforme a derecho y lo que le impone la Constitución Federal, en el actuar de Constituyente Permanente.

Como lo podemos ver adelante existe la siguiente resolución que se emitió en la fecha que se celebro la audiencia respectiva.

#### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚM. 51/2001

Es el viernes seis de septiembre de dos mil dos, el Secretario General de Acuerdos dio cuenta de este asunto al Tribunal Pleno. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: "ÚNICO.- Es improcedente la presente controversia constitucional."

---

<sup>50</sup> Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, ed. Harla, 2001, p. 291

Sin discusión, el proyecto se aprobó por mayoría de ocho votos de los Señores Ministros Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero y Presidente Góngora Pimentel; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón y Silva Meza votaron en contra y por la procedencia de la controversia constitucional y se estudiara, el fondo del asunto; y reiteraron sus votos particulares.

El señor Ministro Presidente Genaro David Góngora Pimentel declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, y ordenó su publicación de la resolución y de los votos particulares en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.- Doy fe.

Controversia constitucional número 51/2001, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo 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 el 14 de agosto de 2001, en el que se adicionaron dos párrafos, el segundo y el tercero al artículo 1º; reformó el artículo 2º; derogó el párrafo primero del artículo 4º; 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.

SESIÓN PÚBLICA DEL TRIBUNAL PLENO del viernes seis de septiembre de dos mil dos.

SI

NO

_____	AGUIRRE ANGUIANO	_____ / _____
_____	AZUELA GÜITRON	_____ / _____
_____ / _____	CASTRO Y CASTRO	_____
_____ / _____	DÍAZ ROMERO	_____
_____ / _____	AGUINACO ROMERO	_____
_____ / _____	GUDIÑO PELAYO	_____

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

ORTIZ MAYAGOITIA \_\_\_\_\_  
ROMAN PALACIOS \_\_\_\_\_  
SÁNCHEZ CORDERO \_\_\_\_\_  
SILVA MEZA \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
GONGORA PIMENTEL \_\_\_\_\_

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero y Presidente Góngora Pimentel; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azúela Güitrón y Silva Meza votaron en contra y por la procedencia de la controversia constitucional y se estudiara el fondo del asunto; y reiteraron sus votos particulares.

Conforme a lo anterior decimos que la sentencia que ha continuación vamos a analizar, se trata según lo dicho por Héctor Fix-Zamudio, de un auto, conforme a lo siguiente: "Se ha empleado indebidamente por el legislador de amparo el nombre de sentencia para calificar la decisión de sobreseimiento pronunciada en la audiencia de fondo, para distinguirla de la providencia que sobresee el juicio fuera de dicha audiencia (a. 77, fr. II, L.A.), pero según criterio riguroso dicho procedimiento ya sea que se dicte antes o en la audiencia de fondo, debe considerarse como un simple auto, puesto que contiene la declaración que no puede resolverse el juicio de amparo a través de una verdadera sentencia<sup>51</sup>".

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 51/2001.**

**ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE  
TLAXCALA**

**PONENTE: MINISTRA OLGA NARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE  
GARCIA VILLEGAS.**

<sup>51</sup> Héctor Fix-Zamudio, Enciclopedia jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM Ed. Porrúa.



**SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.  
EVA LAURA GARCÍA VELASCO.**

**VO. BO.**

México, Distrito Federal.- Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al seis de septiembre de dos mil dos.

**VISTOS; y,  
RESULTANDOS:**

En cuanto a esta parte de la sentencia, se transcribió en su totalidad la demanda de controversia constitucional, interpuesta por el Poder Ejecutivo de Tlaxcala, se considero que la parte actora estaba impugnado en esta vía la transgresión de los artículos 16, 135 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil uno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, la cual por razón de turno correspondió conocer a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas como instructora procedimiento.

Mediante auto de doce de septiembre de dos mil uno, la Ministra Instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional únicamente por el Gobernador Constitucional Estado de Tlaxcala; ordenó emplazar a las autoridades demandadas para la formulación de su respectiva contestación de demanda; y dar vista al procurador General de la república para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

No se reprodujeron las contestaciones de demanda y el pedimento formulado por el Procurador General de la República, en atención al sentido de esta ejecutoria. por

resultar innecesario

Una vez agotado el trámite respectivo se celebró la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos, y se puso el expediente el estado de resolución.

### **CONSIDERANDO :**

**ÚNICO.-** En el caso, se impugna el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal, en materia de derechos y cultura indígena.

Este Tribunal Pleno, ha determinado que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, que establece el artículo 135 Constitución Federal, por virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El criterio anterior se sustentó en las tesis de jurisprudencia J./P. 39/2002 y J./P. 40/2002, pendientes de publicación, que a la letra señalan:

**"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 de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones las legislaturas estatales al

aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Controversia constitucional 82/2001.- Ayuntamiento de San Pedro Quiatóni, Estado de Oaxaca.- 6 de septiembre de 2002.- Mayoría de ocho votos; votaron en contra Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la, controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no 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 mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de

igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de, que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a disposiciones generales comprenda las normas constitucionales.

Controversia constitucional 82/2001.- Ayuntamiento de San Pedro Quiatóni, Estado de Oaxaca.- 6 de septiembre de 2002.- Mayoría de ocho votos; votaron en contra Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

Por consiguiente, resulta improcedente el presente asunto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**ÚNICO.-** Es improcedente la presente controversia constitucional.

Así lo resolvió la Suprema Corte e Justicia de la Nación en Pleno, por mayoría de ocho votos de 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 Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Genaro David Gongora Pimentel; los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza votaron en contra y por la procedencia de la controversia constitucional y se estudiara el fondo del asunto; y reiteraron sus votos particulares. Fue Ponente en este asunto la señora Ministra: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Firman los CC. Ministro Presidente y Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe<sup>52n</sup>.

---

<sup>52</sup> Controversia Constitucional 51/2001, tomo III

**MINISTRO PRESIDENTE:**

GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL.

**MINISTRA PONENTE:**

OLGA SANCHEZ CORDERO DE  
GARCIA VILLEGAS.

**EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

La realidad es que la sentencia formalmente cumple con todos los requisitos, que debe contener la resolución, por lo que respecta a los resultandos, "que son simple consideraciones de tipo histórico descriptivo, en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones y argumentos que ha esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes ofrecieron<sup>53</sup>". Conforme al dicho del autor esta sentencia cumple con ese requisito de manera tajante, ya que, transcribe casi en su totalidad la demanda.

"En cuanto a los Considerandos, que es la parte medular de la sentencia, ya que, después de haber relatado en la parte de los resultandos toda la historia y todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y opiniones del tribunal, resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y también a través de la luz de las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia<sup>54</sup>".

Como lo podemos observar en la sentencia, únicamente tenemos un considerando, el cual manifiesta las razones principales del por que no es procedente la demanda

---

<sup>53</sup> Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, ed. Porrúa.

de controversia, y eso es por el hecho de que las funciones del órgano reformador de la constitución, no están reguladas, ya sea, por la Fracción I o la II del artículo 105 Constitucional.

Desde la vertiente del derecho positivo mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuó conforme a derecho, ya que, nunca se desvió de lo establecido por la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, y otras disposiciones, por que se trata de un órgano reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, y este no es un órgano de igual naturaleza, a los demás como son los poderes locales o en si los federales, sino que es un órgano que se conforma con la combinación de actividades ambos poderes legislativos, por lo que a mi considerar a pesar de que es un poder que se encuentra por encima de todos los demás poderes, es decir, es un suprapoder constitucional. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que, la capacidad de adicionar o reformar la constitución es un ejercicio de soberanía que solo debe practicarse en conjunto de las dos partes que forman a un Órgano Constituido para reformar la Constitución.

El Ministro de la Corte Juventino V. Castro, nos dice: "que las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la SCJN, 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; o bien reclamándose de diferencias contenciosas sobre los límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política<sup>55n</sup>.

---

<sup>54</sup> idem 6

El órgano revisor de la constitución federal, por su naturaleza la de ser depositario de la soberanía y emanación directa del poder constituyente originario, no puede estar sujeto, en el ejercicio de su competencia de adicionar o reformar a la constitución, a la normatividad jurídica que regula el proceso de formación de leyes ordinarias, sino que el procedimiento relativo a la iniciativa y formación de adiciones y reformas constitucionales, tienen que contenerse precisamente en el artículo 135 constitucional.

Hay que mencionar que la Corte como supremo interprete de la Constitución, se encuentra por debajo de ella, mientras que el Órgano Reformador de la Constitución, integrado por Congreso de la Unión y todas las Legislaturas Locales, está por encima de misma, según lo dicho por la Ministra Olga Sánchez Cordero puesto que puede reformarla. Los artículos 105, 107 y 135 de la constitución federal, sólo faculta a la corte para revisar si la las leyes federales, y lo tratados, así como las constituciones y leyes locales, se ajustan a dicha constitución federal, la cuál está por sobre todas aquellas normas.

Ningún precepto constitucional faculta a la corte para revisar, por ningún concepto, si un texto constitucional reformado es o no constitucional. Es absurdo hablar de la inconstitucionalidad de un texto constitucional federal, cuya expedición con todos sus tramites, está encargada exclusivamente a un órgano establecido en el titulo octavo de la constitución.

La Suprema Corte de Justicia no puede reformar la Constitución, ni anular sus reformas aprobadas por el órgano revisor de la constitución.

Nosotros no podíamos esperar que la Suprema Corte de Justicia se apartara del camino de la Constitución y diera una respuesta inocua, pero sensible, sería una aberración total, ya que, no podemos suponer que el máximo tribunal de justicia del país, se aleje del derecho y no aplicarlo e irse por el camino de la sociología y emitir

---

<sup>55</sup> Juventino V. Castro, El artículo 105 Constitucional, ed. Porrúa, pp. 61 y 62

una resolución que no esta basada en las normas jurídicas y fundamentada en las necesidades de la sociedad.

Una parte de la sociedad ha criticado en demasía la sentencia de la corte, pero a esa gente hay que preguntarle, por que solo juzgan desde el punto de la emoción y sentimiento y omiten, evaluar objetivamente la resolución y más aun la postura de la corte respecto a un tema en el que pudo haber hecho lo que todos han dicho y que nadie señala en concreto la forma en que debió hacerlo, si la SCJN hubiese dado una respuesta que contrariara la reforma constitucional, estaría devolviendo al pasado, al limbo un proceso de reforma tan importante como el de la materia indígena.

Muchos se han pronunciado por criticar la sentencia diciendo que la SCJN pudo haber hecho más, que es caprichosa en sus decisiones, que no hizo un esfuerzo argumentativo serio y que no desplegó las energías suficientes para analizar tan importante tema para México. A esos críticos hay que preguntales, de que manera hubiera podido la Corte, sin más herramientas que la Constitución, que no se hizo cargo jamas de señalar limites al Órgano Reformador de la Constitución, saltarse el texto de la Constitución en aras de favorecer el análisis de la reforma. Por que en los términos en que nuestra Constitución se encuentra actualmente redactada, dejar de lado el principio de supremacía constitucional para analizar y controlar el proceso de reforma constitucional, sin tener facultades para ello, hubiera significado romper los principios fundamentales de la constitución, por apartarse primero, del federalismo, al desconocer actos soberanos de las legislaturas estatales, de la representatividad de dichas legislaturas y el Congreso de la Unión, electos conforme a la Carta Magna, de la división de poderes, al erigirse la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un suprapoder revisor de los actos de todos los demás, sin que en la Constitución se prevea tal supuesto y finalmente de la defensa de los derechos fundamentales, que parten de reconocer que nuestra constitución es la norma suprema del ordenamiento y que es conforme a ella y a partir de ella que la justicia se construye.



Nuestra Constitución carece de mecanismos constitucionales para controlar jurídicamente el procedimiento de reformas a la Constitución, máxime en el caso de controversias constitucionales.

Una vez, que ya se trato de analizar los considerandos y apoyar el criterio de la corte, sólo nos que hablar sobre los puntos resolutiveos, esta sentencia únicamente tuvo un punto resolutiveo, que es el declarar improcedente el juicio.

Este punto es claro y era de esperarse conforme a lo establecido en los considerandos.

Para terminar con este punto sólo queda decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuó apegada a derecho y por ende su resolución es completamente valida, sin embargo, y debió a la gran cantidad de polémica que surgió con esta sentencia expondremos algunas causa o motivos por las cuales tal vez, se debió entrar a conocer el fondo del asunto.

### **1.1 RAZONES DE CONTROVERSIA DEL PORQUE SE DEBIO O NO ENTRAR A CONOCER EL FONDO DEL ASUNTO**

Aclarando desde un inicio que la Corte Suprema actuó conforme a derecho y principios judiciales establecidos en nuestro sistema jurídico, además de estar bien fundamentada la resolución, pasaremos a observar algunos motivos, por los que quizá se debió entrar a conocer el fondo de las controversias constitucionales.

Hay que mencionar, que es sabido por las personas que conocieron de esta controversia que existieron 2 vertientes sobre la manera en que se debía conocer del asunto, la primera que fue en la que la mayoría de los Ministros determinó, se sustento y fue la que se aplicó, es la de la improcedencia de la controversia y por otro lado se encontraba la postura de los Ministros Juan N. Silva, Aguirre Anguiano y

Azuela Güitron, en la que planteaban que la SCJN, tiene facultades para analizar vicios en el proceso de reforma constitucional.

Se considera, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudo haber conocido del fondo del asunto de la controversia constitucional, aun que esta hubiera resuelto en sentencia que el procedimiento de reformas no tuvo violaciones al procedimiento de creación de leyes o reformas a la constitución, la Suprema Corte de Justicia pudo haber analizado el fondo del asunto, y así determinar si las reformas en materia de derechos y cultura indígena van en contra de los principios generales de la constitución o no, ya que, si bien es cierto que no existe en nuestro sistema democrático, no contamos con el principio de democracia semidirecta, que es en la cual el pueblo pueda decidir acerca de las reformas a la constitución vía de referéndum o plebiscito, ya que en teoría en este radica la soberanía de la nación, y así poder decidir si una reforma constitucional es benéfica o no para la sociedad mexicana, con esto no se esta diciendo que el pueblo es quien deba decidir siempre sobre las necesidades que existan en la nación, es por ello que contamos con representantes, que son quien en realidad ejercen dicha soberanía y por ende, la democracia del país.

A demás de lo anterior debemos decir que se pudo entrar a estudiar el fondo del asunto en base de una inobservancia anticonstitucional material que implicaría el perjuicio para la sociedad. Aunque no sea una limitante expresa al órgano revisor pero si implícita, al ser pueblo en quien radica la soberanía en teoría.

Podemos decir que si la nación equivale a la constitución y los ciudadanos están por debajo de aquella entidad suprema (la nación), consecuentemente, quedan sometidos a la constitución del estado, esto es lo que en la teoría constitucional tradicional anticientífica se denomina como el principio de supremacía constitucional.

Si la suprema corte hubiera decidido entrar a conocer el fondo del asunto que se analiza, posiblemente hubiese determinado que las reformas si eran contrarias a la

constitución pero al no haber existido violación dentro del procedimiento de reformas, las mismas tendrían vigencia, sin embargo, si existiera el principio de democracia semidirecta en la que una vez resuelta la controversia constitucional, se hiciera una convocatoria a plebiscito o referéndum para que el pueblo o sociedad determinara, en votación, cual sería el futuro de la reforma.

La cuestión es que con la sentencia que se emitió se cierra completamente la puerta para conocer de asuntos relacionados con reformas constitucionales, ya que palabras más, palabras menos como lo dio a entender la Ministra Olga Sánchez que órgano revisor de la constitución federal, por su naturaleza la de ser depositario de la soberanía y emanación directa del poder constituyente originario, no puede estar sujeto, en el ejercicio de su competencia de adicionar o reformar a la constitución, a ser revisados sus actos.

Conforme a lo dicho por el doctor Miguel Covian Andrade, reformar la constitución implica la variación de la esencia del estado. La reforma del texto constitucional se realiza mediante un procedimiento mas elaborado y dilatado en el que intervienen varios poderes constituidos simultáneamente.

Cabe mencionar que el poder constituyente, es identificable con la soberanía y por ende, de naturaleza política, es originario soberano y no sujeto a limite alguno. Mientras que los órganos constituidos son creados por la constitución y por ende no puede ser un poder constituyente fúndante, y por lo cual se encuentran limitados en su función. Con esto se quiere decir que el poder constituyente es soberano y los poderes constituidos autónomos.

El Doctor Covian Andrade nos dice que los poderes constituidos dotados de autonomía son por definición poderes u órganos sujetos a límites jurídicamente establecidos, en tanto el poder constituyente detentador de una potestad soberana no esta sujeto a mayor limite que el de la fuerza política misma que posee.

Para que se de el órgano reformador de la constitución debe estar compuesto por la cámara de senadores, la cámara de diputados federal y las legislaturas de los estados, solamente en tanto existan estos órganos, lo cuales a su vez derivan o se establecen con base en decisiones políticas fundamentales como la democracia representativa, el sistema federal y la distribución de funciones. Si estas decisiones no hubiesen sido adoptadas sería imposible literalmente que el procedimiento de reforma fuese el que esta fijado en la constitución de 1917.

Con lo anteriormente contemplado, vamos a establecer que los órganos que modifican el texto constitucional, no son constituyentes, sino constituidos, en virtud de que no son originarios, sino derivados, tanto de decisiones políticas fundamentales, como de normas constitucionales que explican su existencia regulan y delimitan los procedimientos de revisión y los alcances de la misma, explícita o implícitamente.

Toda vez que el poder revisor del texto constitucional no toma decisiones en un sentido político originario, sino ejerce facultades de naturaleza jurídicas derivadas.

Conforme a esto es que la tesis de la ministra Olga Sánchez, es inaplicable, toda vez que el órgano reformador de la constitución no puede estar por encima de la misma.

Con lo antes explicado queda claro que el órgano revisor de la constitución es un poder constituido, que al igual que los demás como lo son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen una competencia que le señalan normas constitucionales y ejerce sus atribuciones derivadas de preceptos constitucionales.

Cuando hablamos de un poder constituyente, sus actos no pueden ser juzgados en relación al apego y a la observancia de normas jurídicas, así sean del más alto rango, ni puede ser sometido a procedimientos y condiciones que regulen su actuación, porque si esto fuese posible, dejaría de ser soberano y con ello constituyente.

Si bien es cierto que del artículo 135 de la Constitución Federal se desprende que tenemos una delegación del poder constituyente originario, la cual consiste en otro poder constituyente, dentro de la constitución, facultado para modificar (como muchas veces lo ha hecho anticonstitucionalmente), las decisiones políticas fundamentales<sup>56</sup>.

Hay decisiones políticas que son fundamentales y que el mal llamado poder constituyente permanente, puede tomar jurídicamente hablando pero políticamente no, un ejemplo que nos da el Dr. Miguel Covian Andrade, es el que pasaría si este poder toma como iniciativa de reforma, el cambiar la forma federal de organización del estado, (como se recordara en la reforma constitucional interviene la Cámara de Senadores y las legislaturas de los estados), la inmediata consecuencia sería su propia extinción.

En suma el órgano revisor del texto constitucional, es un poder constituido, resultando totalmente insostenible el intento de atribuirle la naturaleza de constituyente. El poder revisor no crea nada, sino ha sido creado y esto con el propósito común a todo poder constituido: operar, funcionar dentro de un ámbito competencial preestablecido por la constitución (decisiones políticas fundamentales) y por normas constitucionales. Este poder no es constituyente por que su origen no se ubica en el momento de las decisiones políticas fundamentales, sino en la derivación de ellas.

Para concluir vamos a establecer que con todos los elementos proporcionados dentro de este punto del capítulo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió entrar a conocer el fondo del asunto, para así determinar si las reformas constitucionales eran violatorias hacia el pueblo mexicano, a la constitución y no simplemente basarse en el supuesto de que existieran irregularidades en el procedimiento. Ya que lo cierto es que la Constitución Federal, se encuentra por encima de todos y el poder mal llamado constituyente permanente se encuentra por

---

<sup>56</sup> Teoría Constitucional, Dr. Miguel Covian Andrade, Ed. CEDIPC, p.194

de bajo de la constitución ya que se trata de un órgano constituido.

No podemos dejar a un lado, el caso de que el máximo tribunal hubiese emitido un fallo favorecedor, complaciente, al dictaminar en materia indígena, ello habría repercutido de manera negativa en el futuro porque no habría un Poder Judicial Federal confiable. Las decisiones de la Corte no pueden ser de otro orden, gusten o no gusten, en tanto que la decisión, en un principio, puede no ser coincidente con la aspiración y sin importar cuál sea el grado de aceptación. Así, entonces el Poder Judicial Federal iba a estar actuando para complacer, para no tener problemas, para tener una aceptación ficticia en cualquier estrato de la sociedad.

Dice el ministro Juan N. Silva, integrante de la minoría de tres que consideró procedentes pero infundadas las controversias constitucionales en materia indígena, que el desempeño del máximo tribunal al haber actuado de una forma ortodoxa y no atender los reclamos de justicia de los pueblos indios se les considera caprichosos. Así mismo el también presidente de la primera sala de la Corte rechaza que este fallo represente un obstáculo para solucionar el problema indígena y destaca que ahora le corresponde al Poder Legislativo y a los Gobiernos Federal y Estatal atender la problemática. La pelota se jugó bien o mal en el partido que nos tocó jugar, pero ya no está en nuestra cancha, señala. Reconoce que éste, al igual que otros temas que revisa la Corte, se politizó, además de que factores externos generaron una expectativa mucho mayor de lo que en realidad estaba planteado en las propias controversias constitucionales. Con su fallo, dice, la SCJN confirma su posición de garante de la constitucionalidad de los actos de todas las autoridades y su total y absoluto respeto y sumisión a la Constitución, en tanto que no puede llegar más allá en sus decisiones de lo que la propia Carta Magna le autoriza.

Observando el dicho del Ministro podemos darnos cuenta que la intención de éste, era la de otorgarle a SCJN, la facultad de que conociera de los procedimientos de reformas a la Constitución Federal, y así poder otorgar un futuro cercano el derecho de poder actuar como una verdadera autoridad de justicia constitucional, sin

embargo, también se reconoce que la Corte actuó al fin y al cabo de una manera ortodoxa garantizando la constitucionalidad de los actos de otras autoridades, sin poder ser así la autoridad que establece un equilibrio entre los factores reales de poder.

Otro punto que puede considerarse de importancia por la cual se consideraba que la Corte sí tiene facultades para revisar un proceso de reforma constitucional y que por ello debían discutir el fondo de los argumentos planteados en los que se alegaban violaciones a dicho procedimiento de reforma, así como al artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, respecto a la obligación - según los demandantes no cumplida- que tiene el Estado mexicano de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas que les afecten.

Aquí nos encontramos con la situación del respeto al principio de supremacía constitucional, es cierto que el artículo 6º, del Convenio 169 de la OIT, pone como obligación, respecto de las reformas que se van a ser en materia indígena a consultar a los pueblos étnicos, pero por el contrario encontramos la Constitución Federal que no exige que se consulte a determinados grupos de población para hacer o realizar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que para ello tenemos a las Legislaturas Estatales y al Congreso de la Unión que actuando de manera conjunta forman al órgano revisor de la constitución y entonces que debemos aplicar el tratado o la ley suprema.

Mucho me salta en este momento el debate en el aspecto que la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las más de 300 controversias constitucionales interpuestas en contra de la ley indígena. Se han fincado sobre la base de que las puertas se han cerrado para los habitantes del país en especial los pueblos indígenas para conseguir mejores expectativas de vida quienes se supone son los más agraviados, en consecuencia de ello se esperaba que la Suprema Corte de Justicia, apartándose del camino de la Constitución diera una respuesta sensible y así alimentar falsas esperanzas en una comunidad deseosa de respuestas

favorables, apartándose del Estado de Derecho, acabando con los principios en que se funda la nación, de republicanismo, representatividad, federalismo y democracia. Motivos quizá suficientes para romper un poco el principio de supremacía constitucional, y así abrir el campo de derecho constitucional en materia de reformas a la Carta Magna. Pero no para emitir una sentencia que resulte favorable en todos los aspectos a los grupos étnicos. En este aspecto y basándonos en la teoría de que el órgano de revisor de la constitución es un poder constituido, comprendemos que la Suprema Corte, debió entrar a conocer el fondo del asunto, aunque posteriormente las declarara improcedentes.

El hecho del sentido de la sentencia, vaya a impedir el proceso de paz y que devuelve a los indígenas de México a su condición de pobreza, marginación y desigualdad, de la que nunca, creo, nadie los había sacado como para devolverlos. Sigue siendo un simple supuesto, ya que, no considero que el fallo de la Corte sea un impedimento para continuar o retomar pláticas de paz en el conflicto indígena que existe, lo cierto es que ahora eso le corresponde a otras autoridades como lo puede ser el Legislativo Federal, o el Poder Ejecutivo Federal.



## **2. LA NECESIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Después de los puntos analizados llegamos a tratar una cuestión sumamente interesante, que es la crear un TRIBUNAL CONSTITUCIONAL MEXICANO.

El objetivo de proponer la creación de un Tribunal Constitucional Mexicano se hace, a partir de que en México no existe un verdadero control de la constitucionalidad rígido, que permita velar por el principio de supremacía constitucional, en todos sus aspectos, principalmente por el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumple hasta cierto punto las funciones de un Tribunal de Constitucionalidad, pero claro está que no lo es y eso lo podemos notar con la actual sentencia que se analizó en el apartado anterior de este capítulo, la Corte al declararse incompetente para conocer de los asuntos en materia indígena actuó conforme a derecho, pero cerro totalmente la puerta para que ella en un futuro pudiera conocer de asuntos relacionados con reformas constitucionales que pudieran afectar a la sociedad o simplemente crear conflicto entre la misma. Se piensa que con la creación de un Tribunal Constitucional, se puede tener un mayor control de la constitucionalidad en este país.

Por otra parte el mencionado Tribunal serviría en el proceso de nivelación entre poderes y es que el poder judicial y en particular los jueces tienen un poder como lo describió Montesquieu en cierto modo nulo, puesto que se limitaba a ser la boca muda que únicamente pronunciaba las palabras de la ley, actualmente en el mundo se ha dado un surgimiento de Tribunales Constitucionales especialmente en Europa o también podemos mencionar la Corte Suprema de Estados Unidos, que declara sin ningún despacho la nulidad de las leyes aprobadas por los parlamentos de sus estados y rectifican políticas públicas que pudieran vulnerar su carta constitucional.

Así mismo la creación de un Tribunal Constitucional permitiría hacer efectiva en mayor cantidad, el cuidar los derechos fundamentales, abriendo canales de participación ciudadana cuando por omisión o negligencia son ignorados por el

legislador, como sucede con frecuencia en los denominados derechos sociales, económicos y culturales.

El republicanismo se creó con la finalidad de que se diera una participación de los ciudadanos en la construcción de normas que han de regirles, esto se comenta por que el Tribunal Constitucional sería quien garantizará y protegerá los derechos que se han jurificado en la constitución.

Los derechos garantizados por la Constitución y legitimados por el derecho, por medio de la defensa ante un Tribunal Constitucional, disciplinar los sistemas económicos, administrativos y también al legislador sobre todo cuando se dispongan leyes injustas que atentan contra los derechos de los sujetos.

En un aspecto sociológico, el Tribunal de Constitucionalidad, ayudaría a que se diera una verdadera participación política, en donde se daría la deliberación pública, que es donde se justifican los derechos fundamentales. El tribunal deberá proteger el derecho que permite la autonomía privada y pública de los ciudadanos.

La realidad es que al crear un Tribunal Constitucional, nos tenemos que basar en los fundamentos de otros Tribunales Constitucionales ya establecidos, como lo es el español, en el cual, ese órgano conoce de manera excluyente (es decir que su jurisdicción excluye a la de todos los demás tribunales) de las cuestiones de constitucionalidad de leyes y actos de autoridad. Su competencia se circunscribe exclusivamente a esta materia, quedando el control de la legalidad fuera de su alcance y cargo de la jurisdicción ordinaria<sup>57</sup>.

Mencionaremos a grandes rasgos que el Tribunal Constitucional Español, tiene la siguiente competencia:

La Constitución Española establece en su artículo 161.1 que: el Tribunal

Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

- a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaratoria de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.
- b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53. 2, de esta constitución, en los casos y formas que la ley establezca.
- c) De los conflictos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas o de las de éstas entre sí.
- d) De las demás materias que le atribuyan la constitución o las leyes orgánicas.

Este artículo nos marca claramente, la competencia que tiene el Tribunal Español, lo que nos lleva a establecer que tiene un control muy específico de la constitucionalidad en España, para así preservar los principios de supremacía y rigidez constitucional.

La Corte Constitucional de Italia, se creo con la finalidad de salvaguardar el principio de supremacía constitucional y garantizar el estado de derecho, el cual pretende organizar la vida de una sociedad.

El control de la constitucionalidad que tiene la Corte Italiana se basa principalmente en la facultad de control de la constitucionalidad de las leyes de la república, facultades de control de la constitucionalidad de las leyes de las regiones y facultades de control de la constitucionalidad ante el conflicto de atribuciones de los órganos superiores del estado.

En cuanto al control de la constitucionalidad de leyes de la república, a que las leyes ordinarias y los actos del poder ejecutivo que tienen fuerza de ley, pueden dar lugar a

---

<sup>37</sup> "El Tribunal constitucional no controla la infracción de la ley, sino la violación de la constitución" (sala segunda, recurso de

una cuestión de constitucionalidad cuando su contenido contradiga las normas de la constitución de la república. Desde luego puede distinguirse una cuestión de constitucionalidad estrictamente formal, de una específicamente material. Se plantea la primera cuando se trata de verificar si una ley ha emanado del parlamento con apego al procedimiento legislativo previsto para su creación. La segunda en cambio, se desahoga cuando una ley sometida a revisión presuntamente contradice a la constitución. La Corte Constitucional Italiana es la facultada para realizar ambas reformas de control de constitucionalidad de las leyes de la república, siempre que sea a petición de parte de las personas jurídicas facultadas para ello.

Como quedo asentado con antelación la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir su sentencia en las controversias constitucional, ella misma se descartó como un tribunal en su totalidad constitucional, esto es por que no tiene la facultad de conocer de reformas a la Constitución Federal, ni al proceso legislativo que esta conlleva.

El Dr. Fix señala, relacionando la existencia de un tribunal constitucional con la declaración general de inconstitucionalidad de las leyes. Esto es una característica del sistema de control concentrado en el que se le asigna la función de control exclusivamente a un órgano, consiste en que las resoluciones que determinan la inconstitucionalidad de las leyes tienen efectos erga omnes.

El Dr. Fix Zamudio propone que cuando el Tribunal en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, nuestro país establezca en jurisprudencia obligatoria, con los requisitos y condiciones que señala el artículo 192 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, que determinado precepto es inconstitucionalidad, el quinto fallo se publique en el Diario Oficial de la Federación y a partir de ese momento dicha disposición legal quede sin efectos para el futuro, sin perjuicio de su desaplicación en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva<sup>58</sup>.

---

amparo núm. 378/1981. Sent. Número 14/1982 de 21 de abril, BOE 18 de mayo. Ponente: D. Rafael Ferrer Morant).

Conforme a lo dicho en el párrafo anterior, el supuesto de que la corte, se elevara como un Tribunal Constitucional, basándose principalmente en el juicio de amparo, presentaría los siguientes inconvenientes:

- 1) El hecho de publicación en el Diario Oficial de la Federación del quinto fallo, para formar jurisprudencia, implicaría la derogación de la facultad del poder legislativo para emitir nuevas normas relativas a la materia contenido de la ley declarada inconstitucional, lo cual se significaría una inaceptable invasión de la competencia del congreso por el poder judicial. Si se mantuviera vigente en cambio, de que el órgano legislativo legislara en la materia, podría producirse la emisión de una nueva ley que contradijera la jurisprudencia de la corte, en cuyo caso lo que se presentaría entonces sería un conflicto de poderes<sup>59</sup>.
- 2) De acuerdo a la tesis de Fix Zamudio, habría que esperar a que se formara jurisprudencia para que el quinto fallo asentara el golpe final a la ley violatoria de la constitución, pero mientras tanto, esa ley se seguiría aplicando a lo largo de un tiempo de duración impredecible.

Haciendo referencia a los más altos tribunales de un país, dentro de los cuales se ejercitan acciones que se denominan extraordinarias, por que sólo pueden plantearse una vez agotados los recursos ordinarios, resulta natural la clasificación de Tribunales Constitucionales de Legalidad, para referirse a los que examinan precisamente la incorrecta u omisa aplicación de la ley, y Tribunales de Constitucionalidad, que examinan la validez de la ley, que se afirma que contradice la constitución, o bien, en cuestiones en que un tribunal ordinario o extraordinario hace una interpretación directa de un artículo constitucional, lo que obliga precisamente a fijar el alcance de dicho mandato al mas alto nivel.

Se puede pensar que desde 1995, con las reformas al artículo 105 constitucional, en el sentido que la Carta magna otorga ala Suprema Corte de Justicia de la Nación la

---

<sup>58</sup> Hector Fix Zamudio, ensayos sobre el derecho de amparo, UNAM, México, 1993.

<sup>59</sup> Dr. Miguel Covian Andrade, Control de la Constitucionalidad, Centros de estudios de Ingeniería Política Constitucional. A.C., p 270.

atribución fundamental de declarar la invalidez de normas impugnadas por vía de los juicios de controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad, se dice entonces que la SCJN nace como un Tribunal Constitucional.

El principio de relatividad de las sentencias de amparo, ha hecho que se le niegue la calidad de Tribunal de Constitucionalidad a la Suprema Corte, por que si bien ella puede apreciar la contradicción constitucional de la ley, que se ha aplicado y la no obligatoriedad para quien interpuso la acción de amparo exitosa, nunca puede decretar nula o invalida la ley decretada por el Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo. Hay una crítica severa contra una ley, pero ésta es válida y vigente. En tal virtud, la Suprema Corte es un Tribunal extraordinario (porque se sucede después de la intervención de los órganos jurisdiccionales ordinarios), pero nunca un verdadero Tribunal de Constitucionalidad.

“El Amparo no es por su naturaleza, ni por su estructura la institución jurídica adecuada para combatir la inconstitucionalidad de las leyes<sup>60</sup>”.

Cuando en 1988 se produce una reforma constitucional, mediante la cual las cuestiones de legalidad se apartan para los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo o en amparo en revisión; y las cuestiones de constitucionalidad (examen del ajuste constitucional de una ley o tratado, o una interpretación directa de un artículo constitucional) se apartan para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual no puede hacer exámenes de legalidad sino sólo cuando ejerce su facultad de atracción respecto de un asunto cuya competencia original corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, o bien cuando establece jurisprudencia sobre cuestiones de legalidad por haberse hecho la denuncia respectiva de criterios contradictorios que deben ser unificados. En ese mismo año algunos doctrinarios dicen que se establece a la Suprema Corte de Justicia como un verdadero Tribunal de Constitucionalidad, ya que esta materia es la exclusiva que le corresponde como competencia original, lo cual produce un criterio simplemente gramatical pero no de

hondura.

El Tribunal Constitucional que se propone para que se cree en México, no solo estaría facultado para revisar la constitucionalidad de las leyes, es decir, no sólo resolver el problema del amparo contra leyes, sino la necesidad de que dicho Tribunal establezca un sistema de control de la constitucionalidad, dentro del cual quedaría contemplado el amparo contra leyes, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y así conocer y tomar el monopolio del derecho constitucional.

Para poder crear un Tribunal Constitucional tenemos que basarnos en 3 elementos genéricos que son:

- a) Características generales del Tribunal y distribución de competencias básicas entre él y los Tribunales Federales Ordinarios;
- b) Composición tentativa del Tribunal Constitucional;
- c) Cuestiones y controversias constitucionales que en un principio integrarían su competencia<sup>61</sup>.

El Dr. Miguel Covian Andrade, nos dice que el Tribunal será un órgano jurisdiccional dotado de atribuciones expresas y de un ámbito competencial excluyente. Sus características corresponderán a los órganos encargados de ejercer la función de control de constitucionalidad de los sistemas de jurisdicción constitucional concentrada. Sus resoluciones serán definitivas para todos los órganos del estado federales y locales. Se trata de un Tribunal autónomo que no crea en cuanto a los demás poderes constituidos; relaciones de suprasubordinación, sino de coordinación y colaboración en el marco de los principios generales de separación de funciones. Será el interprete supremo de la constitución con jurisdicción única y extensiva a todo el territorio del Estado. Este tribunal, lejos de colocarse frente a los otros órganos

---

<sup>60</sup> Dr. Miguel Covian Andrade, Control de la Constitucionalidad, Centros de estudios de Ingeniería Política Constitucional. A.C., p 261.

<sup>61</sup> Dr. Miguel Covian Andrade, Control de la Constitucionalidad, Centros de estudios de Ingeniería Política Constitucional. A.C., p 272.

constituidos del estado en posición de conflicto, guarda ante ellos una situación de independencia indispensable para cumplir su función de control y por medio de ella de defensa de la ley suprema<sup>62</sup>.

Coincido con los principios que nos propone el Dr. Miguel Covian, para la creación de un Tribunal Constitucional, ya que, al crear éste se daría un gran paso hacia una apertura del derecho constitucional.

Hay que puntualizar que si se crea el Tribunal Constitucional en México, sería el interprete supremo de la constitución, único en su orden y con jurisdicción en todo el territorio nacional, a demás tendría que ser autónomo de los demás poderes de la unión, para que, así no se sienta obligado con alguno de los poderes federales, al momento de conocer de los asuntos que le sean de su competencia, pero hay que dejar en claro que este Tribunal no será en si Poder Federal, sin embargo, este sólo estaría sometido a la Constitución, sin que esto implique que no pueda conocer de las reformas que se hagan a la misma y al proceso legislativo y así poder hechar abajo reformas a la constitución que se consideren van en contra de los principios del constituyente de 1917 y de la sociedad en lo general, y posteriormente el órgano reformador de la constitución no sea el único que tenga el control absoluto de la constitución.

Conforme a lo establecido en el párrafo anterior, es claro que las resoluciones que emita el Tribunal tendrán un efecto federal o también llamado erga omnes.

Lo cierto es que la creación de un Tribunal Constitucional, trae consigo aparejada una reforma a la Constitución Federal, en la cual se realizarían diversas modificaciones a los preceptos y en especial a los que se refiere al Poder Judicial, a mi considerar creo que la adición a la carta magna se debería hacer al artículo 49 en particular y a partir de ahí el capítulo IV relativo al Poder Judicial, crear un capítulo relativo al Tribunal Constitucional, en el que se especifiquen sus facultades, por ende

---

<sup>62</sup> Dr. Miguel Covian Andrade, Control de la Constitucionalidad, Centros de estudios de Ingeniería Política Constitucional. A.C., p



se tendría que dar una reforma a diversas leyes secundarias, como lo sería la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y obviamente será necesario expedir la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Otro aspecto importante a tratar es la composición del Tribunal, en la cual los encargados o titulares del mismo, a los que les podemos designar magistrados, por ser un órgano colegiado, deberán reunir características más difíciles de las que se establecen actualmente para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una propuesta puede ser el tener conocimientos profundos en la materia de derecho constitucional, es decir, contar con una especialización como lo puede ser doctorado o una maestría en derecho constitucional, pero esto no sería el único requisito sino también presentar un examen de conocimientos, ser una persona reconocida que goce de buena fama en el ámbito jurídico, y algo muy importante que la designación se de por vía de especialistas en derecho que designen los poderes federales, es decir formar una comisión en la cual sólo intervengan especialistas del derecho y olvidarnos de los especialistas en política.

Podemos proponer como un número de 7 magistrados para el Tribunal, y que sus resoluciones funcionando en pleno se aprueben por una mayoría simple, es decir, con 4 magistrados que voten a favor o en contra de la acción que se intento en su competencia, se tenga por aprobada la sentencia. Pero eso ya es materia de los legisladores el determinarlo, al igual que la duración del encargo debe de ser un tiempo prudencial el cual el multicitado Tribunal Constitucional, vaya estableciendo un criterio básico.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional, deberá tener la siguiente competencia:

a) Conocer de manera exclusiva de cuestiones de constitucionalidad y del juicio del amparo. Esto es para que el Tribunal Constitucional conozca del control de la

constitucionalidad.

b) Las resoluciones que emita el Tribunal, serían obligatorias a todos los Tribunales del Estado, incluyendo a la Suprema Corte.

Considero que todas las resoluciones que llegase a emitir el Tribunal Constitucional, deben llevar consideraciones de seguridad jurídica, aplicar el principio de igualdad, puesto que no sería justo que en casos iguales se resuelva de manera distinta, por un mismo órgano,

“El Dr. Miguel Covian Andrade, señala que la competencia del Tribunal, es competente para conocer de:

1.- El recurso de inconstitucionalidad contra reformas totales o parciales a la Constitución Federal, la expedición y reforma total o parcial de las Constituciones Locales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a partir de su aplicación y a petición de:

- A) El Presidente de la República
- B) El 20% de los miembros de la cámara de diputados
- C) El 15% de los miembros de la cámara de senadores
- D) Los gobernadores de las entidades federativas
- E) El 20 de los integrantes de la legislatura de una entidad federativa
- F) El jefe de gobierno del Distrito Federal
- G) El 20% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En los casos de los incisos D) y E), el recurso sólo será procedente cuando la reforma afecte el ámbito de autonomía de la entidad federativa que lo haya promovido. En tratándose de los inciso F) y G) el recurso sólo procederá cuando la reforma afecte el ámbito de autonomía del Distrito Federal. La decisión del Tribunal tendrá efectos generales.

2.- El recurso de inconstitucionalidad contra leyes o reformas a las leyes federales y locales, reglamentos o reformas a reglamentos federales y locales y actos con fuerza de ley, excluidos los tratados internacionales, a partir de su publicación, a petición de los mismos sujetos legitimados en el numeral 1) de este precepto, en los términos y condiciones previstas en su último párrafo. La resolución del Tribunal tendrá efectos generales.

3.- La Constitucionalidad de los tratados internacionales, a partir de su aprobación por el órgano que al efecto esté atribuido por la Constitución Federal. Hasta en tanto sea emitida la resolución del Tribunal, se mantendrá en suspenso la entrada en vigor del tratado. La declaratoria de inconstitucionalidad del tratado impedirá de manera definitiva su entrada en vigor. Están legitimados para plantear la inconstitucionalidad del tratado:

- A) El 20% de los integrantes de la Cámara de diputados
- B) El 15% de los integrantes de la Cámara de senadores
- C) El 20% del total de las legislaturas locales del Estado Federal, incluida la asamblea del Distrito Federal
- D) El 5% de los ciudadanos mexicanos inscritos en el padrón de electores, poseedores de credencial electoral para votar.

4.- La cuestión de inconstitucionalidad. En el caso que un juez o cualquiera de las partes que intervienen de la causa de que este conoce, considere que una ley que deba ser aplicada en el curso del proceso o para su resolución, contraviene la constitución del estado, habrá surgido una cuestión de constitucionalidad. El planteamiento de esta cuestión ante el Tribunal constitucional será hecho por el juez a quo por determinación propia o a instancia de parte. Hasta en tanto el Tribunal constitucional decida sobre la constitucionalidad de la ley el proceso queda suspendido. La resolución tendrá efectos generales, sea en el sentido de anular la ley o declararla conforme a la constitución.

5.- El juicio de amparo por violación a los derechos conferidos por la constitución en sus diversos preceptos, al hombre y al ciudadano, comprendiendo los derechos políticos y los sociales, por actos de cualquier autoridad federal, local o municipal, distintos a las leyes y reglamentos. Se incluye la materia contencioso electoral.

Los efectos de la sentencia del Tribunal tendrán alcances particulares, limitados al caso especial sobre el que verse la demanda, la cual deberá ser siempre presentada a instancia de parte agraviada.

6.- Los conflictos por invasión de competencia entre los poderes constituidos federales del estado, a petición de alguno de ellos. La resolución del Tribunal tendrá efectos generales.

7.- Los conflictos de competencia constitucionales entre los poderes constituidos locales, comprendidos los que surjan entre los órganos locales del distrito federal entre sí, cuando alguno de ellos ocurra ante el tribunal constitucional. Los alcances de su resolución serán generales.

8.- Los conflictos constitucionales entre los poderes locales de una entidad federativa con los de otra, cuando ocurra alguno ante el tribunal constitucional. la resolución del mismo tendrá efectos generales.

9.- Los conflictos por invasión de autonomías entre los poderes constituidos federales y los poderes constituidos locales, cuando alguno de ellos se dirija con ese motivo al tribunal constitucional. su decisión tendrá efectos generales.

10.- Las cuestiones de constitucionalidad de leyes y actos con fuerza de ley y las controversias entre poderes constituidos federales o locales y uno o más municipios de los que se derive lesión de autonomía de uno o más ayuntamientos<sup>63n</sup>.

---

<sup>63</sup> Covian Andrade, Miguel, El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, Ed. CEIPC, Mexico, 2001

Vamos a poner un ejemplo claro, conforme a la propuesta que hace el Dr. Miguel Covicán en el punto número 1) de la competencia del Tribunal constitucional, relativa a la reforma total o parcial a normas de la carta magna, hay que decir, que si el Tribunal constitucional en un caso concreto establece que el legislador no ha cumplido con su deber constitucional o se ha extralimitado en su competencia, lo haría por expresa autorización de la misma constitución y por ende no estaría afectando la competencia del legislador sino, por el contrario, estaría cumpliendo lo que ordena la constitución construida por medio de procedimientos democráticos.

Los procedimientos democráticos necesitan de un constitucionalismo dinámico que salvaguarde las reglas de participación y deliberación en los espacios democráticos, así como en los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva el Tribunal Constitucional Mexicano, deberá hacer viable las diferentes formas en que se manifiesta la democracia deliberativa, sin necesidad de apartarse del texto constitucional y posibilitar jurídicamente las condiciones de una verdadera resolución. Con esto se considera que el tribunal debe preservar la voluntad del pueblo, frente a las usurpaciones del gobierno

La importancia que tendría la creación de un Tribunal constitucional, al decidir en un caso concreto, se remitiría a los principios consagrados en la constitución e interpretan por medio de ellos, la soberanía popular. Se procuraría entonces que las revisiones que realice el Tribunal se adecuen a las normas en perspectiva constitucional y a la vez protejan los derechos provistos y provenientes de y desde el procedimiento democrático.

Al tribunal constitucional las razones legitimadoras, que tendría que tomar de la constitución, se le darían desde la perspectiva de aplicación del derecho y no desde la perspectiva de un legislador que ha de interpretar, desarrollar y dar forma al sistema de los derechos al perseguir sus propias políticas.

El Tribunal Constitucional, desde parámetros racionales sometería a examen las

normas creadas por el legislador, con el fin de servirse de una decisión coherente que le lleve al análisis del caso particular, y que a la vez concuerde con los principios jurídicos vigentes. Esta relación permitiría que se diera con mayor eficacia el principio de fundamentación y aplicación de la norma.

Como podemos observar este sistema de control de la constitucionalidad, es más completo que el que establece en la actualidad la constitución, aunque muchas de las propuestas pueden estar contempladas en la actualidad como controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad, en la propuesta que nos hace el Dr. Miguel Covian Andrade, se vuelven más específicas y particulares, con lo que se puede tener un mejor conocimiento de los asuntos.

Es claro que con la creación del Tribunal de Constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación, perderá facultades en cuestiones de constitucionalidad pero eso ni implica que su vuelva un órgano muerto, ya que tendrá que conocer de cuestiones de legalidad, es decir, que ésta resolverá aquellos asuntos relativos a juicios civiles, mercantiles, laborales, administrativos, fiscales, penal, y obviamente de las resoluciones que dicten juzgados inferiores a ella, etc., para que así los juzgados de distrito se conviertan en juzgados de primera instancia, los tribunales colegiados de circuito en una segunda instancia en materia federal y la suprema corte resuelva en definitiva aquellos recursos que se le interpongan.

Podemos establecer, que para concluir este capítulo que existe la necesidad de crear un Tribunal Constitucional Mexicano, para poder tener un mejor sistema de control de la constitucionalidad y así salvaguardar el Estado de Derecho que existe en nuestro país, y así tener la certeza de que existe un órgano que se encuentra fuera de los poderes de la unión pero que este tiene la fuerza necesaria para observar y resolver que los actos de los entes públicos, leyes o actos legislativos, no son apegadas a la constitución y aplicar siempre el principio de supremacía constitucional.

El hecho de crear un Tribunal Constitucional que no sólo argumente, sino que también decida, no tiene nada de irrazonable. Es razonable la institucionalización de una justicia constitucional cuyas decisiones pueden y requieren ser justificadas de una forma racional.

Conforme a lo anterior es que todas las polémicas pueden ser superadas y así aparecer un tribunal constitucional, que encabece un control de la constitucionalidad, aunque no perteneciente al poder judicial federal con facultades suficientes para anular un acto legislativo y una promulgación del ejecutivo.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** Las controversias constitucionales se encuentran reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional, cabe señalar que esta institución se encuentra inspirada en el artículo III, sección segunda, fracciones I y II de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América de 1787.

El antecedente inmediato del artículo 105 de la Constitución de 1917 se encuentra en el artículo 98 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, de acuerdo con el cual correspondía a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado a otro, y de aquellas en que la unión fuere parte.

Las controversias constitucionales forman parte de las Garantías Constitucionales, es decir, de los instrumentos jurídicos, de carácter esencialmente procesal, que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando ha sido violado o desconocido, así como la evolución y adaptación de sus normas a la realidad.

**SEGUNDA.-** Controversia Constitucional: Son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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; o bien reclamándose de diferencias contenciosas sobre los límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.

La materia de la controversia constitucional solo puede versar sobre argumentos de constitucionalidad; esto es, solo se puede impugnar un acto cuando se alegue que infringe la carta federal, demostrándolo con



razonamientos lógico-jurídicos.

La controversia constitucional versa sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales de las entidades federativas o de los municipios, pero ni el texto constitucional, ni la ley reglamentaria aluden a la constitucionalidad de disposiciones generales de la federación.

En la definición que se da hablo de la SCJN, por que actualmente no contamos en nuestro sistema de gobierno con un Tribunal Constitucional, en el supuesto de que se llegase a crear un órgano especializado en materia constitucional en un futuro este sería quien conocería del procedimiento de controversia constitucional.

**TERCERA.-** Las controversias constitucionales deben llegar a tener la importancia que ameritan, al ser juicios en los que se trata de resolver problemas o conflictos planteados por organismos públicos, pero sobre todo al contar con un procedimiento de controversia constitucional en el cual se pudiera plantear como prestación principal, la inconstitucionalidad de alguna reforma a la Constitución Federal y con ello tener la certeza jurídica de que el Tribunal Constitucional, realmente conocería del fondo de la cuestión planteada y el resolvería a través de especialistas del derecho constitucional, si es procedente su acción o no.

**CUARTA.-** El primero de enero de 1994, surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), desconocido hasta entonces. El EZLN movilizó a una fuerza calculada entre diez y quince mil combatientes, en su mayoría indígenas tzeltales, choles, tojolabales y tzotziles. No obstante esa composición social, el levantamiento Zapatista esta lejos de ser un movimiento étnico, y de buscar la instauración de sociedad puramente indígena. Por el contrario, se trata de un movimiento armado que reivindica y pone en el centro de su accionar, demandas propias de las sociedades modernas: democracia, libertad y justicia. Es decir se trata de un movimiento cuyas banderas se inscriben en el contexto de los procesos democratizadores de finales de siglo. El movimiento armado neozapatista del EZLN está lejos de ser expresión de la contradicción

tradición-modernidad, que caracterizaron los movimientos campesinos de principios de siglo XX.

**QUINTA.-** Los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones, sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Tal definición no la proporciona el artículo 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal definición presupone que los pueblos e integrantes son de fácil identificación, supuesto que se niega pues existe una gran diversidad de los pueblos y la dificultad de comprenderlos en sus actos. Para esto creemos que sería factible crear un registro nacional de pueblos indígenas para así poder llegar a tener bien identificados a dichos pueblos.

**SEXTA.-** A lo largo del movimiento armado el EZLN, no se pudo convertir en un catalizador de la sociedad mexicana, el cual garantizara la paz y del cambio democrático. Dentro de la convocatoria a la Convención Nacional Democrática, intentaba mostrar una vocación pacifista y por primera vez se quiso hacer ver como un gran movimiento ciudadano que ponía en riesgo la continuidad del sistema de partido de estado y de su par, el presidencialismo.

**SEPTIMA.-** Existe una riqueza material de Chiapas y tiene recursos estratégicos. Chiapas posee materias primas indispensables para la producción y el consumo capitalista mundial, lo cual le confiere cierta importancia estratégica para el desarrollo de México y las potencias metropolitanas, es por ello que surge el Movimiento armado.

**OCTAVA.-** La rebelión Zapatista, no es legal, ni legítima, ya que a demás de no contar con un fundamento jurídico, en ninguna ley que pueda darle dicho carácter, tampoco cumple con los requisitos para ser contemplada como legítima.

El artículo 9º de la Constitución establece que están prohibidas las reuniones armadas o levantamiento en armas y ningún tipo de movimiento de carácter guerrillero puede ser considerado por la ley como legal. Solo nos queda decir que dentro de nuestras normas jurídicas no existe un fundamento que pueda amparar dicha rebelión.

Es decir, que no podemos guiarnos, por simple moralismo e historia, para darle legitimidad, a una rebelión que inicio con tintes violentos y que en ninguna ley cuenta con bases legales para poder levantarse en armas de la manera que lo hizo y alterar al sistema.

**NOVENA.-** En 1992 se dio una reforma constitucional al artículo 4º, el cual quedo de la siguiente manera: La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

La reforma constitucional sentó una base amplia para que la legislación ordinaria encontrara las bases y formas de corregir las injusticias de que gozan lo indígenas y promoviera su desarrollo, pero esto a la fecha no se ha podido corregir.

**DECIMA.-** El 18 de julio de 2001, 16 legislaturas locales, aprobaron el proyecto de reforma; por medio del cuál se adicionaría un segundo y tercer párrafo al artículo primero constitucional, se reformaría en su integridad el segundo, se añadiría un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del Artículo 115. Finalmente, el martes 14 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

Hecho que los llevo a la interposición de las controversias constitucionales, ya que uno de los puntos que pedían los pueblos indígenas, era que se les aplicara un sistema normativo distinto, el que regularía sus derechos, cuestión que causaría un problema muy importante y eso sería en un ámbito personal, lo que generaría una distinción de individuos, algo que no puede ser aplicable en un país que trata de ser democrático.

**UNDÉCIMA.-** Los legisladores olvidaron reformar el artículo 105 Constitucional. Recordemos que la Suprema Corte sólo tiene las facultades que expresamente les sean conferidas. Ya que en el caso de surgimiento de las controversias constitucionales entre los Poderes Federales y las comunidades indígenas, o entre los poderes estatales y tales comunidades, no hay un órgano para resolver, queda claro que la Corte no, ya que tal facultad no le ha sido otorgada.

**DUODÉCIMA.-** El conflicto indígena que se destapo en 1994 y que encabezó el EZLN, tuvo diferentes tipos de consecuencias, en primer lugar fueron las reformas de 2001 a la Constitución de Federal, la cual tuvo como finalidad el establecer dentro de la misma, derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, dichas reformas no fueron muy bien vistas por algunos de los estados de la república, por lo que vino la interposición demás de 300 controversias constitucionales de la cual conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**DECIMO TERCERA.-** El Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, interpuso una controversia constitucional, en la cual, tenía la estrategia el cuestionar la legitimidad del proceso de reforma y de los contenidos constitucionales, para así hechar a bajo las reformas constitucionales de 2001.

La parte demandante dentro de la controversia constitucional, trata de hacer valer en sus conceptos de invalidez, supuestos que no cuentan con el sustento legal suficiente para poder obligar a la autoridad que conoció del asunto, a entrar al fondo del mismo y así tener la posibilidad de que se le otorgue una sentencia favorable, que fue lo que ocurrió.

Conforme a esto, no es posible que un Poder al no tener los argumentos suficientes, se base en consideraciones burdas, como lo es, el intentar desestimar las aprobaciones que hicieron otros estados del decreto que reforma diversos artículos de la constitución en materia de derechos y cultura indígena en el 2001, basándose en el supuesto de que sus procedimientos internos de aprobación de las legislaturas están viciados, es decir, que por no llevarse al cabo conforme a la parte actora interpreta los artículos, dichos procedimientos legislativos fueron mal llevado.

Otro concepto en el que trata de sustentar su demanda, la accionante de la controversia, es el de intentar que se aplique una legislación estatal, sobre una legislación federal, ya que, la actora pretende que no se aplique el artículo 135 constitucional, que es el que rige la el procedimiento de reformas a la constitución general, en el cual se le da la intervención a las legislaturas estatales, como parte integrante del órgano reformador de la constitución. A partir de ahí la demandante, maneja los siguientes supuestos, el que el Gobernador Constitucional del Estado pueda tener intervención dentro del proceso de reformas constitucionales federal, ya que, según él, conforme artículo 49 de la constitución estatal, lo faculta para sancionar las reformas y diversas leyes que emanen de la legislatura, esta es una mala interpretación de lo que establece el mencionado artículo, por que, lo cierto es que lo faculta para sancionar aquellas leyes, o reformas a la constitución de Tlaxcala y no a la federal. También quiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le dé la razón, en la interpretación del artículo 120 de la Constitución de Tlaxcala, en lo referente a que la legislatura del estado debió aprobar por una mayoría calificada, es decir, por dos terceras partes de la legislatura y a demás se debió hacer del conocimiento de los ayuntamientos del estado, esta vuelve a ser una interpretación equivocada de un artículo, ya que, dichos requisitos son para las reformas a la constitución local, empero, la actora intenta aplicar dichos requisitos a la legislatura cuando esta actuando como integrante del órgano reformador de la constitución.

La demandante desea aplicar la constitución local, para que se le otorguen facultades en un proceso de reforma federal y así tener una intervención, algo

que no puede ser, ya que, en el artículo 135 de la Carta Magna, claro esta que únicamente las legislaturas estatales tendrán intervención.

Otro concepto de invalidez, es que intenta hacerse valer, es la intervención de la comisión permanente del congreso de la unión, ya que, vuelve a tratar de desestimar, el recuento de las aprobaciones que hizo la misma, basándose en que existieron violaciones en los procedimientos internos de los estados y que se debió esperar hasta que llegaran la totalidad del sentido de los votos de los estados, esto es completamente inaplicable, ya que la comisión permanente no tienen la obligación de investigar, como se llevaron al cabo los procedimientos de aprobación de las legislaturas, como tampoco la obligación de esperar hasta que lleguen la totalidad de los votos, para poder resolver si se aprueba o no la reforma constitucional.

Conforme a lo expuesto es que podemos decir que la controversia constitucional planteada y que se analizó en el capitulo correspondiente, no se encuentra bien sustentada en fundamentos de derecho, a demás de que el proceso legislativo no cuenta con violaciones al procedimiento.

El 7 de septiembre de 2001, se dicto auto de radicación de la demanda y se ordeno notificar a las partes demandadas, con lo cual se comenzó el procedimiento de Controversia Constitucional.

A partir del 25 de septiembre de 2001, las partes demandadas, comenzaron a dar contestación a la controversia, en diversos sentidos, algunos estados como el de Oaxaca, el cual se allana a la demanda de controversia, manifestando que la parte actora, tiene la razón en lo que demanda.

Las legislaturas que emitieron su voto favorable, fueron: Aguascalientes, Coahuila, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Las legislaturas que emitieron su voto en contra fueron: Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas y Morelos.

Los estados faltantes omitieron su voto.

Como se pudo observar, existió en su momento, una clara aprobación del proyecto de reforma.

**DECIMO CUARTA.-** La actora se limita a impugnar el proceso de reforma de los procesos constitucionales, mas no el contenido de los mismos, sin argumentar o invocar la transgresión de su esfera competencial, por lo que omite indicar que afecta su esfera jurídica. Por lo que el juicio de controversia constitucional resulta del todo improcedente y por ende se tuvo que decretar el sobreseimiento de la misma.

De la demanda promovida por el Gobernador de Tlaxcala, se desprende que lo único que se controvierte es el proceso legislativo de reforma a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que cuestione de forma alguna las facultades de las autoridades que aprobaron la reforma constitucional. Sostiene la actora que la reforma de mérito sufrió múltiples violaciones al proceso legislativo, de lo anterior se desprende que no existe violación a la esfera de competencia del estado de Tlaxcala, por lo que estuvo a bien proceder a desechar la demanda por notoriamente improcedente.

El 4 de abril de 2002, se dicto el acuerdo, por el cual, se señala día y hora, para que tenga verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, para el 6 de junio de 2002.

En la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, se tuvieron por ofrecidas y desahogadas las pruebas y por recibido los alegatos de las partes.

**DECIMO QUINTA.-** Ahora bien, la sentencia que emitió la suprema corte de justicia de la nación, al basarse en los elementos de derecho, que le

proporciona la ley correspondiente de la materia y la constitución política de los estados unidos mexicanos, llegamos a la conclusión e que la resolución estuvo bien fundamentada dentro de los principios generales del derecho, siendo que los CC. Ministros de la Corte, no se dejaron llevar por un sentido, moralista y socialista, sino que se apegaron lisa y llanamente a la ley.

Sin embargo, la polémica que genero la resolución en el ámbito social fue muy grande, ya que, para algunos especialistas en derecho, el sentido de la resolución, dejo cerrada la puerta, para que la suprema corte de justicia, pudiera en realidad convertirse en un verdadero órgano de control de la constitucionalidad en México, cuestión con la cual estoy de acuerdo.

**DECIMO SEXTA.-** No con el afán de defender a la Suprema Corte, pero podemos decir, que sí se hubiese dado una respuesta sensible, se hubiera alimentado falsas esperanzas en una comunidad deseosa de respuestas favorables, y con esto se estaría apartando del Estado de Derecho, los pueblos indígenas en su deseo de conseguir mejores expectativas de vida, quienes se supone son los más agraviados, con el sentido de la sentencia, y estos basándose en esas esperanzas, esperaban como consecuencia de ello que la Suprema Corte de Justicia, se alejara del camino de la Constitución, acabando con los principios en que se funda la nación, de republicanismo, representatividad, federalismo y democracia. Motivos que para ellos eran suficientes para romper el principio de supremacía constitucional, y así abrir el campo de derecho constitucional en materia de reformas a la Carta Magna. Para que así se emitiera una sentencia que resulte favorable en todos los aspectos a los grupos étnicos.

Pero como la sentencia tuvo a bien sobreeser la controversia constitucional, exponiendo como principal fundamento que la constitución se encuentra por encima de las facultades de la SCJN, y que si esta hubiera entrado al estudio de fondo de la controversia, se hubiese invadido la esfera jurídica del poder legislativo y en particular al órgano reformador de la constitución.



Solo agregamos que el principal argumento de la corte lo podemos hechar abajo, diciendo que el órgano reformador de la constitución es un poder constituido al igual que la suprema corte de justicia de la nación y que por ende se pudo entrar analizar el fondo de la controversia aunque posteriormente la declarara improcedente.

**DECIMO SEPTIMA.-** El órgano reformador de la constitución, no puede que dar por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, solo él puede reformar o modificar la constitución. Conforme a las bases establecidas dentro de la misma constitución y por ello se convierte en un poder constituido y no un poder constituyente,

Es por lo antes expuesto, que consideramos que al no tener las facultades suficientes la Suprema Corte de Justicia, es necesario, la creación de un Tribunal Constitucional, que pueda tener un control de la constitucionalidad en México, más amplio del que a la fecha a podido ejercer la Corte.

Concluimos que si en nuestro sistema jurídico contamos con un Tribunal Constitucional, el cual pueda tener las facultades que se establecen en el capítulo 4 de la tesis, se podría perfeccionar el control de la constitucionalidad y con esto entraríamos a una nueva vida jurídica en la cual, se podría desvirtuar reformas a la constitución que en teoría puedan perjudicar a la sociedad mexicana.

**DECIMO OCTAVA.-** El Tribunal Constitucional que se propone para que se cree en México, no solo estaría facultado para revisar la constitucionalidad de las leyes, es decir, no sólo resolver el problema del amparo contra leyes, sino la necesidad de que dicho tribunal establezca un sistema de control de la constitucionalidad, dentro del cual quedaría contemplado el amparo contra leyes, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y así conocer y tomar el monopolio del derecho constitucional.

**DECIMO NOVENA.-** A demás de que sería un sistema de control hacia el poder político, ya que, este es uno o el más importante que existe dentro de

una democracia, aunque no se encuentre contemplado dentro de nuestra Constitución. Podría darse un gran avance en la democracia del país, ya que, si tuviésemos controlado el poder político existirían menos reformas a la Constitución Política Federal, que afecten a la sociedad mexicana.

## BIBLIOGRAFIA

### A) LIBROS

Aragón, Manuel, Constitución, Democracia y Control, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª Edición, México, 2002.

Arteaga Nava, Elisur, La Controversia Constitucional, La Acción de Inconstitucionalidad, y la Facultad Investigadora de la Corte, 3ª Edición, Editorial Monte Alto, México, 1997.

-----, Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press, México, 2000.

Brage Camazano, Joaquín, La Acción de Inconstitucionalidad, 2ª Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

Briceño, Sierra, Humberto, Derecho Procesal, Tomo 1 y 2, Editorial Oxford, México, 1999.

Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 13ª Edición, Editorial Porrúa.

Calzada Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, Editorial Harla, México, 1990.

Cappelletti, Mauro, La Justicia Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987.

Castro y Castro, Juventino V, El artículo 105 Constitucional, Editorial Porrúa, 4ª Edición, México 2001.

Chiovenda, José, Principios de Derecho Procesal Civil, Editorial Cárdenas, México, 1980.

Covian Andrade, Miguel, Control de la Constitucionalidad, ed. CEDIPC, 2001.

-----, Derecho Constitucional, ed. CEDIPC, 2000.

-----, Teoría del Rombo, ed. CEDIPC, 2001.

Dorantes Tamayo, Luis, Elementos de Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, México, 1983

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Derecho Procesal Constitucional, 1ª Edición, Tomo I, II, III, Editorial Porrúa, México 2002.

Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 8ª Edición, Editorial Harla, México, 1990.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, Controversia sobre controversia, Editorial Porrúa, México, 2001.

Hamdán Amad, Fauzi, Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo, Senado de la República, México, 2002.

Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, Editorial Oxford University Press, Quinta Edición, México, 2001.

Santos Azuela, Héctor, Teoría General del Proceso, Editorial Mc-Graw-Hill, México, 2000.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 24ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

Varios autores, La Actualidad en la Defensa de la Constitución, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997.

## **B) DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS**

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ed. Porrúa, 2003.

Pequeño Diccionario Larousse Ilustrado, ed. Argentina, 2001.

Derechos del Pueblo Mexicano, Mexico a través de sus Constituciones, ed. Porrúa, 2000.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, ed. Porrúa, México.

## **C) LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Porrúa, 2003.

Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Porrúa 2002.

## **D) JURISPRUDENCIA**

JUS, 2003.

## **E) DOCUMENTAL**

Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero de del artículo 4º, se adiciona un sexo párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Controversia Constitucional número 51/2001

Comunicado del CCRI-CG del EZLN, con relación a la Convención Nacional Democrática, 27 de julio de 1994, ERA México.

CIACH, resumen informativo, No. 27, San Cristóbal de las Casas.