

## ¿Por qué es importante controlar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución mexicana?

Francisca POU GIMÉNEZ\*

Andrea POZAS LOYO\*\*

Camilo SAAVEDRA HERRERA\*\*\*

SUMARIO: I. *Viejas y nuevas dinámicas de reforma en México*. II. *El control de constitucionalidad de las reformas en las democracias contemporáneas*. III. *La validez de las reformas en el sistema constitucional mexicano*. IV. *Conclusiones*.

### I. VIEJAS Y NUEVAS DINÁMICAS DE REFORMA EN MÉXICO

La Constitución mexicana es la constitución codificada que ha sido más reformada en la historia del constitucionalismo.<sup>1</sup> Entre su promulgación en febrero de 1917 y agosto de 2024 ha tenido más de 750 cambios formales, contados por artículo afectado.<sup>2</sup> Contra todo pronóstico, este impactante patrón de reforma constitucional, el hiperreformismo, se aceleró en los últimos 30 años cuando el país dejó atrás siete décadas bajo un

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

\*\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

\*\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Pou Giménez, Francisca, Pozas Loyo, Andrea, y Saavedra Herrera, Camilo, “El hiperreformismo en la Suprema Corte y la inconstitucionalidad de la constitución mexicana”, *Jurídica Ibero. Revista Semestral del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 15, 2023, pp. 99-120.

<sup>2</sup> Estas cifras incluyen el “Decreto por el que se declara aprobada la interpretación al alcance del artículo tercero transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019. El listado completo está disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/reflcpem\\_crono.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/reflcpem_crono.htm). Contamos como “una reforma” la afectación a un artículo de la Constitución (cada decreto o episodio de reforma suele afectar a varios de ellos).

partido hegemónico. Este panorama hacía pensar que el cambio constitucional en México difícilmente podría ser más vertiginoso, pero lo ocurrido durante los dos o tres meses transcurridos desde la instalación de la actual legislatura ha probado lo contrario.

En este breve lapso —cerramos el texto los primeros días de diciembre de 2024—, la mayoría que posee la coalición que encabeza el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) permitió la aprobación de diez nuevas reformas constitucionales.

Varias de estas reformas no generan alarma por motivos de contenido, pero otras sí. La reforma judicial, publicada el 15 de septiembre de 2024, ordena la destitución de todas las personas juzgadoras federales y estatales y determina que deben ser sustituidas por personas electas por voto directo entre personas candidatas seleccionadas, en el caso de la federación, por comités nombrados por el Ejecutivo, Legislativo y la Suprema Corte. Esta reforma instaaura también un tribunal de disciplina judicial con facultades ambiguas y excesivamente amplias, crea la figura de los jueces sin rostro e instruye a los congresos locales reformar sus ordenamientos internos para replicar el nuevo modelo de judicatura federal.<sup>3</sup> La reforma de militarización, por su parte, aprobada el 30 de septiembre, formaliza el control militar de la guardia nacional y legaliza que las fuerzas armadas ejerzan funciones distintas a las estrictamente relacionadas con la disciplina militar —pudiendo desplegar, bajo cierta interpretación, todas las que las normas de rango legal les atribuyan—. <sup>4</sup> A ellas hay que añadir la reforma que elimina los organismos autónomos, que suprime la institución garante de la transparencia y el acceso a la información y las dos agencias independientes garantes de la competencia económica y otorga sus funciones a secretarías que operan bajo la dinámica dependencia decisoria y presupuestal propia de la administración centralizada, subordinada, en último término, a la voluntad de la presidencia.<sup>5</sup>

Estas reformas rompen de forma contundente con la tendencia predominante de las reformas constitucionales desde la reforma política de

<sup>3</sup> Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_258\\_15\\_sep24.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_258_15_sep24.pdf)

<sup>4</sup> Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_259\\_30\\_sep24.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_259_30_sep24.pdf)

<sup>5</sup> Esta reforma no está incluida en las diez mencionadas antes porque al momento en que concluimos este texto estaba aún pendiente su aprobación en los congresos de las entidades federativas.

1977, caracterizadas por ser fruto de la negociación entre las principales fuerzas políticas y por desconcentrar el poder político, mediante la adición de derechos y la diversificación de la organización del poder. Las tres reformas constitucionales mencionadas, por el contrario, concentran el poder y generan riesgos importantes para la democracia, el constitucionalismo y la protección de los derechos. Debido a su alcance sin precedentes, no es extraño que la reforma judicial —la primera que se aprobó—, animara el debate sobre la posibilidad de revisar judicialmente su constitucionalidad. Contra ella se interpusieron juicios de amparo, consultas elevadas a la Corte por personas juzgadoras, varias controversias constitucionales y otras tantas acciones de inconstitucionalidad interpuestas por autoridades subnacionales y por partidos políticos que la impugnaban en su condición de norma general en materia electoral.

La coalición gobernante rechazó categóricamente la posibilidad y, a pesar de que Morena, como partido, y algunos de sus referentes políticos en lo individual, habían elevado peticiones en ese sentido en el pasado,<sup>6</sup> sostuvo que ningún tribunal federal cuenta con facultades para revisar la constitucionalidad de las reformas. La existencia de las impugnaciones impulsó a la coalición legislativa mayoritaria a aprobar, con inusitada celeridad, una reforma constitucional que prohíbe impugnar la validez de las reformas en acción, controversia o amparo —a esta reforma se la llamó la reforma de “supremacía constitucional”—.

Durante semanas, el debate público en México giró en torno al *status* de las reformas y su impugnabilidad. Quienes escriben este texto, junto con otros académicos y académicas de varios países, tuvimos oportunidad de entregar un *amicus curie* ante la Suprema Corte, en el cual documentábamos que el control judicial de la constitucionalidad de las reformas es una práctica habitual, con distintos alcances, en muchos países y en donde aportábamos argumentos sobre por qué no puede considerarse una práctica antidemocrática.<sup>7</sup> Finalmente, la Suprema Corte estudió, a principios de noviembre, el proyecto de resolución correspondiente a la AI 146/2024 y acumuladas elaborado por el ministro González Alcántara

<sup>6</sup> Recurso de reclamación 9/2016, relacionado con la AI 17/2016 y Amparo indirecto 70/2014, del índice del juzgado octavo de distrito en materia administrativa del Distrito Federal.

<sup>7</sup> El *amicus curiae* presentado en el expediente AI 146/2024 y acumuladas (y otros asuntos relacionados), disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1LbPpA9qlKxF\\_j51vp7nGchxz6Ihkp\\_vb/view](https://drive.google.com/file/d/1LbPpA9qlKxF_j51vp7nGchxz6Ihkp_vb/view).

Carrancá, que asumía competencia para revisar la constitucionalidad de las reformas tanto por vicios procedimentales como por vicios de fondo y proponía invalidar parte de la reforma judicial por motivos de fondo. Si bien el pronunciamiento sobre si la Corte tenía competencia para decidir sobre la validez de las reformas tuvo apoyo mayoritario, el examen de fondo no obtuvo la mayoría calificada de ocho votos necesarios para invalidarla —se vertieron sólo siete votos a favor de su proyecto—. Con todo, la discusión que se desarrolló en la Corte y, en general, los acontecimientos de esos meses, hicieron patente la necesidad de que, en un contexto de cambio constitucional vertiginoso como el actual, existan vías para revisar la constitucionalidad de las reformas.

En el apartado que sigue sintetizamos algunos de los puntos que destacan en la práctica judicial y en el debate comparado sobre control de constitucionalidad de las reformas, consideraciones que pueden consultarse en una versión mucho más detallada y amplia en el *amicus* citado. En el tercero, señalamos qué parecen decantar las impugnaciones ante la Corte y los acontecimientos a ellas asociadas e identificamos algunas de las ventajas y de los inconvenientes de respaldar una u otra postura. Cierra una breve conclusión.

## II. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

En el contexto de la práctica constitucional contemporánea, un número cada vez más amplio de altos tribunales examinan la validez de las reformas constitucionales, tanto en países cuya constitución contiene cláusulas irreformables —cláusulas pétreas, intangibles o de eternidad—, como en países donde no es así, y tanto en países, cuyas constituciones otorgan explícitamente a las altas cortes esta función, como en aquellos en las que esta atribución no es textual, pero ha sido asumida por las cortes como condición necesaria para hacer operativos los límites constitucionales al poder de reforma.

La premisa detrás de estos desarrollos es la necesidad de distinguir una reforma constitucional de un ejercicio reformador abusivo o espurio. Desde esta perspectiva, el poder de reforma es un poder constituido, como todos los demás poderes del Estado, el cual está constitucional-

mente habilitado para cambiar la Constitución siempre y cuando siga las reglas de competencia y procedimiento que rigen su actuación. Algo tan trascendente para la democracia como la reforma de la Constitución debe ser fruto del seguimiento puntual de las reglas establecidas a tal efecto. Algunas cortes han desarrollado teorías de control de fondo y han evaluado las reformas.<sup>8</sup>

En América Latina, varias cortes ejercen control de constitucionalidad de las reformas, entre ellas la Corte Constitucional Colombiana, el Tribunal Constitucional de Perú y el Supremo Tribunal Federal de Brasil.<sup>9</sup> Colombia es el país de la región que cuenta con una doctrina más sólida sobre regularidad procedimental y sustantiva de las reformas constitucionales y su corte constitucional ha desarrollado una muy conocida modalidad del control basado en el “test de sustitución”.<sup>10</sup> El Supremo Tribunal Federal ha asumido el control de la constitucionalidad de las reformas tanto por vicios procedimentales como por vicios sustantivos.<sup>11</sup> La Constitución argentina de 1994 no contiene previsiones sobre control judicial de las reformas, pero la Corte suprema ha abordado el tema en algunas ocasiones, sosteniendo tres criterios ligeramente distintos, pero en todos los casos cercanos a la idea de que el cumplimiento de los requisitos de competencia y procedimiento es preceptivo, sea cual sea el grado de deferencia con el que la Corte decide emprender ese examen.

Fuera de América Latina encontramos casos clásicos —como el de Alemania y la India— y un número creciente de tribunales que, en todo el mundo y ante patrones de reforma abusivos y una creciente diversificación de las cláusulas de reforma, han desarrollado doctrinas al respecto. Experiencias como las de las altas cortes de la India, Belice, Eslovaquia y Colombia son particularmente interesantes para México ya que, en ellos, al igual que en nuestro país, la constitución no atribuye expresamente a

<sup>8</sup> *Amicus*, pp. 1 y 2.

<sup>9</sup> *Amicus*, pp. 3-10.

<sup>10</sup> Ariza Mojica, Gabriella, Caycedo Sánchez, Andrés Alberto, y Galvis Jiménez, Daniel Felipe, “El alcance del constituyente derivado: El *test* de la sustitución de la Constitución y el ejercicio democrático”, en Jaramillo Sierra, Isabel Cristina, Macías Díaz, Daniel y Rodríguez Morales, Andrés (eds.) *Apuntes de Derecho Constitucional*, Bogotá, Ediciones Uniandes (en prensa).

<sup>11</sup> Andrade Barbosa, Leonardo Augusto, “Legislative process and constitutional change in Brazil”, en Albert, Richard *et al.* (eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America*, Hart, 2019, p. 295.

sus altas cortes la competencia para revisar la constitucionalidad de las reformas por motivos sustantivos.<sup>12</sup>

¿Se está consolidando con ello una práctica incompatible con la democracia? A nuestro juicio, la preocupación por la democracia debe llevar, por el contrario, a apoyarla y a justificarla en términos generales. La democracia moderna parte de una distinción fundamental entre el pueblo y el gobierno que entra en crisis cuando las y los políticos suplantán la voluntad constituyente del pueblo para cambiar las reglas básicas que impiden la concentración del poder y permiten a la ciudadanía cambiar al grupo gobernante y defenderse del uso arbitrario del poder del Estado.

Toda democracia constitucional tiene la necesidad de preservar las reglas de juego democrático, incluso en los casos donde las reformas sean resultados de procesos legislativos llevados a cabo por grupos de políticos que, en un momento determinado, obtienen apoyo supermayoritario. Frente al riesgo de que se aprueben reformas que busquen socavar las reglas de juego democrático o debilitar las herramientas que tiene la ciudadanía para defenderse de los abusos del gobierno —un riesgo visible y persistente desde los orígenes mismos del constitucionalismo— y la acción cuidadosa, medida y públicamente supervisada de las cortes puede ser crucial preservar en el tiempo el gobierno democrático.

Las doctrinas basadas en el procedimentalismo democrático permiten fundamentar un sistema de presunciones destinadas a calibrar los grados de intensidad del control judicial frente a cambios legislativos o constitucionales que afecten las reglas e instituciones que posibilitan la democracia constitucional. Sus premisas sugieren la necesidad de que las reformas que cierren o reduzcan los canales del cambio político o debiliten los medios de defensa de los derechos de las y los ciudadanos, se analicen con un escrutinio más estricto y bajo una presunción de inconstitucionalidad.<sup>13</sup>

### III. LA VALIDEZ DE LAS REFORMAS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

No es posible inclinar una postura sobre la cuestión de la constitucionalidad de las reformas constitucionales en abstracto. Del mismo modo que

<sup>12</sup> Roznai, Yaniv, “La revisión judicial de las reformas constitucionales: una visión comparada”, *Nexos*, Blog de la redacción, 12 de noviembre de 2024, <https://redaccion.nexos.com.mx/la-revision-judicial-de-las-reformas-constitucionales-una-vision-comparada/>.

<sup>13</sup> *Amicus*, pp. 18 y 19.

en tantos otros debates —como el de las modalidades de justiciabilidad de los derechos, por ejemplo— es necesario analizar las características de las dinámicas políticas y de los marcos jurídicos que singularizan un determinado sistema constitucional.

A pesar de su patrón de hiperreformismo, México llegó a la coyuntura del verano de 2024 sin una doctrina sólida sobre control judicial de constitucionalidad de las reformas. La revisión de los precedentes no es concluyente y alterna entre dos posturas: la primera es la que señala que el poder de reforma es un poder constituido y que los actos del conjunto de órganos designados en el artículo 135 puede ser impugnado y sujeto a control para garantizar que se cumplan los requisitos procedimentales fijados en el citado artículo e incluso, en opinión de algunos ministros, a ciertos límites sustantivos básicos. La segunda es la que señala que los órganos del artículo 135, todos constituidos por representantes electos, ya que la ciudadanía no tiene papel alguno en el proceso, deben considerarse un “poder constituyente permanente” análogo al poder constituyente del pueblo, cuyos actos son ilimitados y no pueden ser revisados ni formal ni materialmente.

Tanto por su modo de aprobación como por motivos de contenido, los acontecimientos del verano y del otoño de 2024 nos han confrontado con un uso partidista y abusivo del proceso de reforma que, por su intensidad y alcance, no tiene precedentes.

En cuanto al modo de aprobación, el desaseo procedimental con el que fueron aprobadas varias de las reformas y la ausencia en todas ellas de un proceso de deliberación inclusiva y sosegada sobre sus contenidos ha sido evidente y se ha reflejado además en la aprobación de reformas que contienen contradicciones, lagunas y faltas graves de técnica legislativa. Como hemos apuntado, tres de las reformas concentran poder, afectan las reglas del juego democrático y limitan las vías de defensa de la ciudadanía frente a abusos del gobierno. En un contexto de cambio continuo como el mexicano, estimamos inviable seguir defendiendo que todo vale, “haya sido como haya sido”. No puede otorgarse el mismo *status* de validez a una simple vía de hecho o a un proceso irregular y a reformas que, dentro del marco democrático, se esfuerzan por dar el peso que merece al cambio de la Constitución y siguen escrupulosamente los pasos de procedimiento.

La Suprema Corte ha desarrollado doctrinas sobre la regularidad del procedimiento legislativo, incluso ha exigido en algunos casos la existen-

cia de una motivación reforzada.<sup>14</sup> Sería a nuestro juicio incoherente que contemos con doctrinas desarrolladas en torno a la validez del procedimiento legislativo y no las tengamos sobre algo mucho más trascendente: el procedimiento de reforma constitucional. Al mismo tiempo, invalidar las reformas por motivos procedimentales implica no distinguir en cuanto a su contenido: cuando el problema es que la tramitación parlamentaria no supera los estándares de corrección procedimental establecidos, quedan todas invalidadas.

Los acontecimientos de estos meses en México ilustran también por qué algunas reformas parecen entrar en terrenos vedados a las mayorías políticas temporales por motivos de contenido. No es lo mismo adicionar el derecho a disfrutar de la cultura física y el deporte o asegurar que las personas tendrán acceso a internet, que destituir a todo el poder judicial y diseñar en su lugar una institución sin garantías suficientes capacidad e independencia frente al poder político y fáctico, ni es lo mismo una cadena de reformas que afecta a varias de las dimensiones básicas del marco constitucional que una reforma que refuerza los derechos de las comunidades indígenas.

El proyecto de resolución del ministro González Alcántara proponía considerar como fundamentales a la identidad constitucional de nuestro país las implicaciones básicas de las decisiones reflejadas en el artículo 40, donde se declara que México es una república democrática, representativa, laica y federal, desde el momento fundante de 1917. A la luz de ese estándar y de sus implicaciones en materia de división de poderes se justificaba con detalle por qué algunos de los contenidos de la reforma —como por ejemplo, la remoción masiva de personas juzgadoras, la figura de los jueces sin rostro o la elección de jueces y magistrados por voto popular en un sistema de listas masivas elevadas mayoritariamente por los poderes políticos— resultaban inaceptables, mientras que otros no eran fundamentalmente problemáticos —como la elección por voto popular sólo de los integrantes de las altas cortes o la reforma de la judicatura bajo parámetros de mayor austeridad—.

La desventaja de las doctrinas de invalidez sustantiva de las reformas constitucionales —sea que se basen en teorías de identidad constitucional en la línea seguida por el proyecto o en otras nociones—es que, si son mal

<sup>14</sup> Véase la AI 29/2023 y sus acumuladas y la AI 71/2023 y sus acumuladas.

construidas o aplicadas por las cortes, naturalmente inciden en cuestiones políticas y sociales importantes. No hay que olvidar, sin embargo, que incluso cuando una corte declara inválida por motivos de fondo una reforma inconstitucional, lo único que está señalando es que no se trata de un ejercicio legítimo de reforma. Nada impide que los órganos legitimados presenten una nueva propuesta de reforma en términos distintos —como ha trascendido recientemente que había planeado hacer el equipo jurídico de Claudia Sheinbaum—. <sup>15</sup>

#### IV. CONCLUSIÓN

La práctica del control de constitucionalidad de las reformas no es nunca tersa y debe ser objeto de atención y supervisión constante por parte de la opinión pública y de la comunidad jurídica en particular. Pero el contexto mexicano actual muestra los profundos problemas que puede generar en un país su ausencia. En México la renovación constante de la Constitución pasó de ser un proceso multilateral en cuyo contexto el poder del voto de dos o más partidos garantizaba la no concentración del poder y un mínimo de deliberación, <sup>16</sup> a ser unilateral, bajo el control de un partido que ha obtenido en un solo episodio electoral una mayoría amplia. El cambio constitucional de estos meses ha sido vertiginoso y problemático material, procedimental y técnicamente hablando. La discusión en la Corte ha cambiado la percepción sobre la competencia de la propia Corte para revisar la validez de las reformas. La mayoría de las y los ministros apoyaron la tesis de que la Corte tiene competencia para ello, sobre la base de argumentos sólidos que están en la línea seguida por las mejores prácticas compartidas.

La ausencia de una deliberación plenaria posterior acerca de si la reforma al poder judicial bajo análisis superaba los criterios de validez procedimental y sustantivos aplicables —que decidió no desplegarse porque

<sup>15</sup> Raziel, Zedryk, “Tres elecciones y más tiempo: el plan que Sheinbaum tenía en la recámara para la reforma judicial”, *El País*, 19 de noviembre de 2024, <https://elpais.com/mexico/2024-11-20/tres-elecciones-y-mas-tiempo-el-plan-que-sheinbaum-tenia-en-la-recamara-para-la-reforma-judicial.html>

<sup>16</sup> Ríos-Figueroa, Julio, y Pozas-Loyo, Andrea, “Enacting Constitutionalism: The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America”, *Comparative Politics* 42 (3), 2010 pp. 293-311.

no iban a obtenerse ocho votos a favor de la invalidación— nos dejó a la mitad de un trayecto que sin duda será alguna vez continuado. El control judicial de regularidad procedimental de las reformas parece obligado en México si no quiere condonarse la posibilidad de que cualquier actor político suplante a los órganos legitimados para reformar la Constitución y se cometa fraude a la regulación constitucional sobre su propio cambio. El control judicial de regularidad sustantiva puede llegar a ser, por su parte, necesario para proporcionar instrumentos de defensa frente a una de las peores modalidades de uso arbitrario del poder público, por la cual no sólo se desconoce la diferencia entre una mayoría política ordinaria y el poder constituyente, sino que se impide además la autocorrección epistémica que el constitucionalismo contemporáneo brinda a gobiernos que, infatuados por un triunfo electoral, implementan reformas que debilitan las capacidades del Estado y acaban siendo altamente costosas para el propio gobierno y el país.