

Posibles vías jurisdiccionales para impugnar reformas constitucionales: el caso de México

José Ma. SERNA DE LA GARZA*

El uso de la doctrina de enmiendas constitucionales inconstitucionales puede ser simplemente una forma de proteger la democracia a largo plazo de ciertos ejercicios extremos del poder político que amenazan el orden institucional mismo.¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los límites materiales y formales del poder reformador de la Constitución*. III. *Las vías jurisdiccionales para la impugnación de una reforma constitucional*.

I. INTRODUCCIÓN

En los momentos actuales no vivimos una situación de normalidad político-constitucional. Dicha situación tiene, al menos, dos manifestaciones. La primera se encuentra en la circunstancia de que, a pesar de la prohibición su constitucional, existe una sobre-representación real de una fuerza política en el Congreso de la Unión —que trata de ser encubierta con una justificación formal que se presenta a sí misma como fragmentación de esa fuerza en diversos partidos políticos, que en realidad obedecen a un centro y a un mando único—. La segunda la encontramos en la manera irregular —por decir lo menos— en que se consiguió la mayoría califica-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

¹ Landau, David, “Abusive Constitutionalism”, *U.C. at Davis Law Review*, vol. 47, 2013, p. 237.

da en el Senado, para lograr la aprobación de la reforma constitucional que reestructura los poderes judiciales del país —el federal y los estatales—. Lo anterior, en el contexto nacional de una disputa entre el poder ejecutivo federal y un poder judicial federal que ha ejercido los controles que constitucional y legalmente le corresponde desplegar en defensa de la Constitución;² y de un contexto internacional en el cual se expanden versiones “iliberales” de la democracia, la teoría y la argumentación constitucionales no pueden hacer “como si no pasara nada”, sino que, al ver modificados sus referentes “normales”, han de cambiar también el alcance y los marcos de sus categorías tradicionales.

Aclarado lo anterior, la premisa fundamental de la que parte la presente reflexión consiste en reconocer que la idea central del Estado constitucional y democrático de derecho es la del control y limitación del poder político. A partir de este núcleo básico es que se construye toda una arquitectura de frenos y contrapesos, cuyo objetivo principal es lograr que no haya órganos del Estado que no estén sujetos a límites, a algún tipo de control.

Lo recién mencionado es válido respecto de todos los órganos del Estado. Es válido para el poder Ejecutivo como para el poder Legislativo; e igualmente lo es con el “guardián de la Constitución”, que, en el caso mexicano, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación; como también lo es en relación con el poder reformador de la Constitución. Es conveniente que así se entienda, pues esa es la esencia misma y razón de ser del Estado constitucional y democrático de derecho. Es la lógica que se desprende de dicho modelo, tal y como se ha conformado históricamente y como se ha nutrido filosófica y teóricamente.

Lo anterior exige desacralizar —por decirlo de alguna manera—, a los últimos dos órganos referidos. Se trata de órganos del Estado, muy relevantes, sí, pero no por ello han de permanecer como inalcanzables por parte de los principios del Estado constitucional. En suma: todos los órganos estatales deben estar inmersos en la estructura de frenos y contrapesos del Estado constitucional.

² Disputa que durante el periodo del gobierno federal pasado se manifestó en la petición de investigaciones y sanciones en contra de jueces federales que osaron otorgar suspensiones y amparos contra actos de autoridad de diversa naturaleza, provenientes del Ejecutivo federal y del Congreso de la Unión.

II. LOS LÍMITES MATERIALES Y FORMALES DEL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN

Los teóricos de la Constitución han debatido este tema desde tiempo atrás, y así es como se ha identificado dos posibles tipos de límites: los formales y los materiales. En relación con los primeros, nos parece de lógica elemental que el artículo 135 de nuestra Constitución general establece límites procedimentales al poder reformador, por lo que una pretendida modificación a la Constitución que no respetara las reglas del procedimiento previstas en dicho artículo bien podría considerarse inconstitucional.

En cuanto a los límites materiales, se ha hablado de límites explícitos y de límites implícitos. En cuanto a los primeros, estamos ante los llamados “principios pétreos” o “cláusulas de intangibilidad” previstos expresamente en algunas constituciones y que implican que el poder revisor de la constitución está impedido para reformarlos. Se trata de temas que el poder constituyente decidió sacar del debate político y del juego de las mayorías que implica una reforma constitucional. Cabe señalar que este tipo de límites, no existen en la Constitución mexicana, como sí existen en las constituciones de Francia y Brasil, por mencionar solamente un par de ejemplos.³

Los límites materiales vendrían a ser aquellas normas sustantivas o aquellos principios que no pueden ser tocados por la reforma constitucional. La discusión relativa a este tema se centra alrededor de la siguiente pregunta: ¿existen algunas normas o principios establecidos en la Constitución que no puedan ser objeto de reforma por parte del poder revisor de la misma?

En mi opinión, los límites materiales implícitos sí son posibles de determinar. Por ejemplo, para Hauriou, existen principios no escritos que sirven de fundamento a cualquier Constitución, mismos que se anteponen y superponen a ella; para Bachof, hay un derecho “suprapositivo”

³ Véase artículo 89 de la Constitución francesa (“No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma”; así como el artículo 60-III.4 de la Constitución de Brasil (“No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir: I. la forma federal del Estado; II. El voto directo, secreto, universal y periódico; III. La separación de poderes; IV. Los derechos y garantías individuales.

que obliga y limita al “legislador constituyente”.⁴ Y para Bidart, existen principios pétreos “implícitos”, si bien admite que esto significa que no pueden ser abolidos, pero sí reformados.⁵

Cabe apuntar que este debate sobre los límites materiales, tiene una raíz decimonónica, misma que determinó la discusión a lo largo del siglo XX. Sin embargo, actualmente es necesario aproximarse a este debate desde la perspectiva internacional, en el plano externo. Esto es así, en razón de que el derecho internacional de los derechos humanos fija límites materiales a los Estados en la materia referida, a través del derecho convencional —al que los Estados mismos, por decisión soberana, se han sumado, como es el caso de México—; y por medio de normas del llamado *ius cogens*.⁶

Ahora bien, si se acepta la posibilidad de identificar límites materiales implícitos en las constituciones, cabe preguntarse sobre cuáles son éstos y quién está facultado para decidir cuáles son dichos límites. En este punto, nos enfrentamos a un problema de subjetividad, puesto que la lista de cuáles son y cuáles no son los límites materiales implícitos podrá variar.

En un intento por generar un marco que nos permita llegar a algún tipo de solución de este problema, recurro a la opinión de Bidart, quien afirma que los contenidos pétreos no impiden su reforma, sino su abolición.⁷ Por otro lado, considero que hay principios y normas en la Constitución que se refieren a la identidad misma de la Constitución en cuanto

⁴ Ambos autores han sido citados por Saulo Ramos en su libro titulado *Assambleia Constituinte, O que pode, o que nao pode*, Brasil, Alhambra, 1987.

⁵ “En nuestra constitución, los contenidos pétreos *no impiden su reforma, sino su abolición*. Ellos son: *la forma de estado democrático; la forma de estado federal; la forma republicana de gobierno; la confesionalidad del estado*. Lo prohibido sería: reemplazar la democracia por el totalitarismo; reemplazar el federalismo por el unitarismo; sustituir la república por la monarquía; suprimir la confesionalidad para imponer la laicidad... Por supuesto que nuestra interpretación reconoce que los contenidos pétreos no están explícita ni expresamente definidos como tales en la constitución. Los valoramos como tales y los descubrimos *implícitos*, en cuanto admitimos parcialmente una tipología *tradicional-historicista* de la constitución argentina. Al recoger del medio geográfico, cultural, religioso, etc., ciertas pautas históricamente legitimadas durante el proceso genético de nuestra organización, el constituyente petrificó en la constitución formal los contenidos expuestos, tal como la estructura social subyacente les daba cabida.” Véase Bidart Campos, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, t. I, Buenos Aires, EDIAR, 1996, p. 379.

⁶ Nogueira Alcalá, Humberto, “Los Límites del poder constituyente y el control de constitucionalidad de las reformas constitucionales en Chile, *Estudios Constitucionales*, vol. 4, núm. 2, 2006, pp. 435-455.

⁷ Véase *supra* nota de pie de página núm. 5.

tal. Se trata de principios como el de separación de poderes, el principio democrático, los derechos fundamentales, que si fueran abolidos, dejaría de existir el Estado constitucional y democrático de derecho.

Desde nuestro punto de vista, tendemos a pensar que debe considerarse que sí existen ciertos principios que no pueden ser suprimidos por el poder constituyente. Pensar lo contrario, por ejemplo, que el poder constituyente está facultado para abolir la democracia, la separación de poderes, el sistema representativo, el Estado de derecho, la independencia judicial o los derechos humanos —y su garantía procesal—, sería completamente absurdo. Por definición, las constituciones son construcciones jurídico-políticas creadas para proteger y garantizar los derechos individuales, la democracia, la separación de poderes y el sistema representativo, entre otros principios que están en la base del concepto de *Estado de derecho*. Y si pensamos no solamente en este último concepto sino en el de estado social de derecho, tendríamos que incluir en esta lista de principios “no suprimibles” a los derechos sociales. En otras palabras, las constituciones no pueden prever la posibilidad de su propia destrucción, porque suprimir los derechos individuales, la democracia, el sistema representativo y la separación de poderes, equivaldría, precisamente, a destruirlas.

Por último, debemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿podrían las reformas y adiciones aprobadas por el poder revisor, o el nuevo texto constitucional aprobado por el Congreso constituyente, ser revisado en cuanto a su constitucionalidad, desde un punto de vista material, por alguna instancia o vía jurisdiccional?

III. LAS VÍAS JURISDICCIONALES PARA LA IMPUGNACIÓN DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

1. *El juicio de amparo*

Antes de la apresurada reforma constitucional que establece la improcedencia del amparo contra reformas constitucionales —tanto por cuestiones formales como por cuestiones materiales—, habría suscrito en sus términos el argumento del constitucionalista Jaime Cárdenas, en la demanda de amparo contra la reforma constitucional en materia energética de 2013, en la cual se hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 61

fracción primera de la *Ley de Amparo* que establece la improcedencia del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales, por considerar que los gobernados deben contar con un recurso constitucional para oponerse a las reformas a la Constitución que trastocan las decisiones políticas fundamentales sobre todo respecto de aquellas que violentan el procedimiento de reforma constitucional, aunque no sólo, sino también respecto a reformas constitucionales que vulneran contenidos materiales o sustantivos el núcleo duro de la Carta Magna. En el escrito de amparo se sostiene que si los gobernados no cuentan con un medio de impugnación en contra de las reformas constitucionales se viola el derecho fundamental al acceso a la justicia y, además, habría normas sin posibilidad de control de constitucionalidad, lo que le negaría que en México se cuenta con un Estado de derecho y una democracia, porque en estos estados que se precian de ser de derecho, todos los actos relativos al poder son susceptibles de controles y de límites.⁸

Ahora bien, a partir de la reforma constitucional que establece la improcedencia del amparo contra reformas constitucionales, y siendo congruente con el argumento sostenido en la primera parte de este ensayo, considero que por vía del amparo podría impugnarse la reforma constitucional que establece dicha improcedencia en términos absolutos.

2. La acción de inconstitucionalidad

Con base en la premisa de que una reforma constitucional sí puede ser revisada por ser contraria a los principios que son el núcleo de un Estado constitucional y democrático de derecho —como por ejemplo, la independencia judicial—, considero adecuados los argumentos contenidos en el proyecto de sentencia elaborado por el ministro Juan Luis González Alcántara, en la Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, en el cual se defiende la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma constitucional judicial comentada en este breve ensayo.

En dicho proyecto se concluye que la acción de inconstitucionalidad bajo análisis resulta procedente para la impugnación de “leyes”, esto refle-

⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, 2014, pp. 174 y 175.

re a que las normas generales, entendidas como las disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, emitidas por cualquier autoridad en ejercicio de funciones materialmente legislativas, sin que resulte relevante la distinción de si tales normas generales, resultaron de un procedimiento de reforma constitucional u ordinario; asimismo, en el proyecto se resalta la clara naturaleza electoral del Decreto impugnado, pues establece el régimen normativo del proceso electoral que se seguirá para la elección de las ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistradas y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistradas y magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, magistradas y magistrados de circuito y, juezas y jueces de distrito, así como los principios para dicha elección; además, impacta en la reglamentación de la autonomía e independencia en el funcionamiento de las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia electoral; y finalmente, por otorgar dicho Decreto nuevos derechos político-electorales a la ciudadanía en relación con su participación en dicha elección. Ley electoral “federal”, entre otras razones, porque el ámbito territorial de la Constitución es toda la federación, y porque la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en innumerables precedentes, nombra a la Constitución como Constitución “federal”.

Por todo anterior, los partidos políticos nacionales con registro pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en términos de los artículos 105, fracción II, inciso f), primera parte, de la Constitución federal y 62, párrafo último, de la ley reglamentaria en la materia.

3. Petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Por último, considero que una vez agotados los recursos internos, diversos individuos o colectivos podrían presentar una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos (CIDH), contra la reforma constitucional aquí referida, por la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, entre otros instrumentos normativos interamericanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y el proto-

colo adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”).

Entre los varios casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDC) en los que se ha tratado el tema de la independencia judicial y su vinculación con la institucionalidad democrática y el Estado de derecho, aludo aquí al caso Corte Suprema de Justicia —Quintana Coello y otros— *vs.* Ecuador,⁹ el cual se refiere a la remoción arbitraria de 27 magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador, ante la ausencia de un marco legal claro que regulara las causales y procedimientos de separación de su cargo. En este caso, se alegó que las víctimas no contaron con las garantías mínimas de debido proceso, no fueron escuchados ni tuvieron oportunidad de defenderse y tampoco tuvieron a su disposición un recurso judicial efectivo. Cabe señalar que se destituyó no solo a la Corte Suprema, sino también al Tribunal Electoral y al Tribunal Constitucional.

En la sentencia correspondiente, la CrIDH aborda la cuestión relativa a determinar en qué medida el cese masivo de jueces, particularmente de altas cortes, constituye no sólo un atentado contra la independencia judicial sino también contra el orden democrático. La CrIDC estimó que la resolución en virtud de la cual se acordó el cese de los magistrados fue el resultado de una alianza política, la cual tenía como fin crear una Corte afín a la mayoría política existente en dicho momento e impedir procesos penales contra el presidente en funciones y un ex presidente. Lo anterior permitió a la Corte afirmar que era inaceptable un cese masivo y arbitrario de jueces por el impacto negativo que ello tiene en la independencia judicial en su faceta institucional. Por ello:

178. El tribunal estima que, en las circunstancias del presente caso, el haber destituido en forma arbitraria a toda la Suprema Corte constituyó un atentado contra la independencia judicial, alteró el orden democrático, el Estado de derecho e implicó que en ese momento no existiera una separación real de poderes. Además, implicó una desestabilización tanto del poder judicial como del país en general y desencadenó que, con la profundización de la crisis política, durante siete meses no se contara con la Suprema Corte de Justicia, con los efectos negativos que ello implica en la protección de los derechos de los ciudadanos.

⁹ Sentencia del 21 de agosto de 2014.

Por todo lo anterior, la CrIDC declaró por unanimidad que el Estado ecuatoriano fue responsable por la violación del artículo 8.1 en relación con el artículo 1.1 de la CADH, en perjuicio de las 27 víctimas del caso, por haber sido cesadas en sus funciones por un órgano incompetente que no les dio la oportunidad de ser oídos; además, encontró que el Estado ecuatoriano fue responsable por la violación del artículo 8.1 en relación con el artículo 23.1.c y el artículo 1.1 de la CADH, por la afectación arbitraria a la permanencia en el ejercicio de la función judicial y la consecuente afectación a la independencia judicial, en perjuicio de las 27 víctimas del caso. Finalmente, determinó que el Estado ecuatoriano fue responsable por la violación del artículo 25.1 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, por la imposibilidad de acceder a un recurso judicial efectivo.