

Reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ¿Inconvencionalidad ante la imposibilidad de ser objeto de impugnación?

*Manuel de Jesús Corado de Paz**

SUMARIO: I. Nota introductoria. II. Debate judicial sobre el control de las reformas constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. III. La improcedencia del juicio de amparo contra reformas o adiciones a la Constitución en la Ley de Amparo de 02 de abril de 2013. IV. Ámbito interamericano: protección judicial, obligación de respetar y garantizar los derechos y deber de adoptar disposiciones de derecho interno. V. Conclusiones. Fuentes de consulta.

I. NOTA INTRODUCTORIA

La identidad de un ordenamiento o sistema jurídico no cambia mientras no cambie su Constitución, en este sentido, es necesario distinguir un cambio de una revisión constitucional, en el primer caso estamos ante la instauración de una nueva Constitución, mientras que en el segundo simplemente nos referimos a la enmienda de una Constitución existente.

* Doctor en Derecho Público. Director General del Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Correo electrónico: coradodepaz.manuel@ciijus.org

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

En México, las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), debido a su rigidez, exigen mayores elementos formales en contraste con los requeridos para modificar las leyes ordinarias, lo concerniente a este procedimiento se encuentra regulado en el artículo 135 de dicho cuerpo normativo, que a la letra dice:

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 estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

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.

El dispositivo constitucional transcrito alude únicamente a cuestiones formales, dejando de lado aspectos de carácter material vinculados con el contenido de dichas reformas o adiciones, así como aquellos que guardan relación con su control, siendo este último elemento en el que queremos centrar nuestra atención en razón de los debates que se han generado en el seno de nuestro máximo tribunal, así como a los nuevos escenarios que se han configurado en nuestro marco jurídico en los que, de forma absoluta, se impide su revisión a través de nuestro medio de control constitucional y tutela de derechos fundamentales por antonomasia, todo ello en el marco de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano, de manera particular las de carácter regional, como parte integrante del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

II. DEBATE JUDICIAL SOBRE EL CONTROL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

2.1. Amparo en revisión 2996/96

En este caso se buscó determinar si dentro del sistema jurisdiccional de control constitucional establecido en el artículo 103,

Reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

fracción I, de la CPEUM, era posible el cuestionamiento de algún dispositivo constitucional, a través de su proceso de reforma, tarea atribuible al Poder Judicial de la Federación, y en lo específico a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), dado su carácter de tribunal constitucional. Lo anterior toda vez que dicho cuerpo normativo no contiene reglas vinculadas con la atribución de sentido a sus preceptos.

Así, más allá de una cuestión eminentemente terminológica consistente en determinar si dentro del término ley, para efectos del amparo, quedaba comprendida la Constitución, la SCJN se abocó a realizar una interpretación en la que prevaleciera el contenido teleológico o finalista de la Constitución; que empleara un criterio amplio, liberal y práctico; en la que el significado atribuido a sus palabras fuera general y común, salvo que de forma clara se señalara otro sentido; en la que se buscara armonizar su contenido, atendiendo a una visión conjunta; que considerara el contexto social, económico y político; en la que tratándose de excepciones y privilegios se siga un sentido restrictivo; y en la que los actos públicos se presuman constitucionales bajo una visión armonizadora.

Si el juicio de amparo fue concebido como un instrumento protector de los derechos humanos contra leyes y actos de autoridad, en principio, cualquier ley o acto que los violente o conculque es susceptible de ser reclamado, salvo aquellos que de forma expresa señale la propia Constitución, por lo que si el artículo 103 constitucional atribuye a los tribunales de la Federación la competencia para resolver toda controversia que se suscite por actos de autoridad o leyes en sentido amplio, no es dable hacer una distinción, pues donde el legislador no distingue no le es dable hacerlo al intérprete, supeditado lo anterior a la existencia de un agravio.

En el caso concreto lo que se puso en tela de juicio no fue la Constitución en sí misma, sino el procedimiento efectuado para su reforma, por lo que no existe impedimento para que los jueces federales se pronuncien sobre ello, aunque esto pudiera generar que una o varias disposiciones constitucionales no sean aplicadas, atento al principio de legalidad que rige la actuación de cualquier autoridad.

En consecuencia, el juicio de amparo procede contra el procedimiento de reformas a la Constitución, aun cuando haya sido elevada formalmente a la categoría de norma suprema, lo contrario implicaría desconocer la eficacia de este medio de control constitucional.

2.2. Controversia constitucional 82/2001

En este asunto, el Pleno de la SCJN, de manera previa a cualquier otra cuestión, procedió a determinar si los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución federal, o bien, el contenido de las propias normas constitucionales, podían ser materia de este medio de control constitucional.

En este tenor, determinó que la finalidad perseguida por el constituyente originario, y después por el órgano reformador de la Constitución, no solo había sido la de dar una respuesta a los diversos conflictos que en el devenir histórico se plantearon, primero, entre los órganos locales, después, entre estos y los federales, posteriormente, entre aquellos y los municipios y, finalmente, los que pudieran presentarse entre los propios órganos de Gobierno del Distrito Federal o entre estos y los antes mencionados; sino también el de establecer un instrumento procesal de carácter constitucional, a fin de que alguno de los órganos antes citados por virtud de un acto que estimaran incompatible con la Constitución federal, pudiera impugnarlo; de tal manera que la controversia constitucional busca dar respuesta y una solución jurídica a los conflictos constitucionales que puedan surgir entre diversos entes públicos y, claro está, dicha solución será la de invalidar los actos del poder público contrarios a la Constitución.

Así, en principio, la tutela jurídica de la acción de controversia es la protección del ámbito de atribuciones que la CPEUM confiere a los órganos constituidos del Estado para resguardar el sistema federal, protección cuyo alcance se ha ido ampliando, con el fin de preservar la estructura, división y competencia a que se encuentran sujetos como autoridades constituidas y, en general, para preservar el orden establecido en la Constitución federal.

Reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

En virtud de lo anterior, el Pleno de la SCJN estimó que, si bien en el caso concreto se impugnó la invalidez del proceso reformatorio, no podía soslayarse el hecho de que los vicios que se le atribuyeron ocurrieron durante la sustanciación de dicho proceso, que jurídicamente no podían desvincularse de su objeto que era la aprobación y declaratoria de reformas de algunos preceptos de la Constitución; y toda vez que esas reformas constitucionales emanaron de una autoridad no incluida expresamente en ninguna parte del artículo 105 constitucional, fuerza era concluir que la acción, apoyada en dicho precepto, resultaba improcedente, toda vez que a dicho órgano jurisdiccional no se le confirió facultad expresa para tal efecto en el ámbito constitucional.

2.3. Recursos de reclamación 33/2007-CA y 34/2007-CA en la acción de inconstitucionalidad 169/2007 acumulada en la 168/2007

El debate se presentó a propósito de la procedencia o improcedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto del procedimiento de reformas constitucionales y la decisión giró en torno a si había causa manifiesta indudable de improcedencia. Se decidió en sentido negativo, pues no existía delimitación previa del objeto de ese medio de control, al no poder determinar si el término “norma general” se podía identificar con la expresión “ley”, esto es si la expresión ley que usaba la fracción II del 105, se refería efectivamente solo y exclusivamente a las normas que estaban creadas con base en los procedimientos de los artículos 71 y 72 de la Constitución para desarrollar las atribuciones básicamente al 73 o por ley íbamos a entender un concepto general de normas generales.

2.4. Acciones de Inconstitucionalidad 168/2007 y 169/2007

En la resolución de estas acciones, el Pleno de la SCJN, de manera previa a cualquier otra cuestión, procedió a determinar si los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución o bien, el

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

contenido de las propias reformas constitucionales, que se impugnaron en las acciones de inconstitucionalidad, podían ser materia de ese medio de control constitucional y, por tanto, si dicho órgano jurisdiccional era competente para conocerlas.

Para determinar lo anterior, refirió que, en México, el constituyente optó porque la función de reforma constitucional fuera realizada por un órgano integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, sin que el Poder Judicial de la Federación tuviera alguna injerencia, al ser esta producto de la decisión de quienes, electos democráticamente, son los únicos depositarios de la soberanía popular.

De manera posterior, determinó si podía afirmarse que se estaba en presencia de un verdadero poder, si existían límites a sus facultades adicionadora y reformadora y si era sujeta de control jurisdiccional, la adición o reforma realizada por él.

En relación con el primer aspecto, el Pleno de la SCJN consideró que la concurrencia del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, conforma un órgano complejo previsto en el artículo 135 constitucional, que puede asimilarse al concepto de “poder”, dado que, siendo también un órgano constituido, al realizar el ejercicio de la función de reforma constitucional que tiene otorgada, se encuentra por encima de los otros tres poderes y de cualquier órgano público, federal o local, en virtud de que es el único que, mediante el desempeño de su capacidad normativa, puede suprimir, reformar, adicionar o matizar las atribuciones y funciones estatales y, por ende, las estructuras y la distribución de competencias determinada por el poder constituyente originario para los otros poderes y órganos del Estado, incluyendo aquellos que integran los órdenes locales y municipales.

Por lo que atañe al segundo aspecto, advirtió que la función de reforma o adición de la Constitución está supeditada, de manera expresa, por nuestro propio orden constitucional, solo a ciertas formalidades procedimentales, pues, en un aspecto material o sustancial, no se limita, de modo explícito, el contenido y alcance de una adición o reforma.

Finalmente, respecto del tercer aspecto, el Pleno refirió que toda vez que se han establecido límites formales, estos única-

mente pueden ser revisados por el órgano legislativo federal, en su carácter de parte y de última instancia en el procedimiento de reformas a la Constitución, al momento de emitir la declaratoria de aprobación correspondiente, por lo que tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, no existe soporte alguno para que la SCJN tenga la posibilidad de ejercer control sobre el procedimiento de reforma constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas; por el contrario, su campo de acción se ha limitado a revisar la constitucionalidad de las leyes federales o locales, así como de los tratados internacionales, provenientes de un órgano legislativo ordinario, no del poder u órgano reformador de la Constitución.

2.5. Amparo en revisión 186/2008

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia consideró que resultaba procedente ejercer la facultad de atracción por las siguientes razones: *a)* el asunto es de interés excepcional, pues al resolverse se tendrá que dilucidar si el juicio de amparo puede o no ser la vía jurisdiccional idónea para examinar si el proceso de reforma constitucional se llevó a cabo conforme a las reglas que establece la misma Constitución Federal, y *b)* el caso reviste es de gran trascendencia, debido a que la sociedad en general está especialmente interesada en el resultado que puedan tener los juicios de amparo promovidos en contra de la reforma constitucional en materia electoral.

Al analizar la materia de la revisión se consideró tomar en cuenta tres cuestiones, a saber:

- 1) ¿Es procedente un juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional?
- 2) Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿una demanda de amparo procede con respecto al contenido material de la reforma o solo con respecto al procedimiento respectivo?
- 3) ¿Cuál es el sentido de admitir una demanda de amparo de estas características?

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

Los argumentos que el Pleno de la SCJN analizó fueron los siguientes:

- 1) ¿Existe en la ley de amparo una norma que prohíba expresa o implícitamente la procedencia del juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional?
- 2) ¿Cuál es el carácter del poder constituyente permanente, revisor o reformador de la Constitución?
- 3) Si el poder reformador de la Constitución es limitado, ¿esa limitación implica que existen medios de control constitucional sobre los actos del poder constituyente permanente, revisor o reformador de la Constitución?
- 4) Si el poder reformador de la Constitución no se identifica con el poder constituyente soberano e ilimitado del pueblo, entonces ¿puede ser considerado como una autoridad emisora de actos potencialmente violatorios de garantías individuales?
- 5) ¿En el caso concreto existe algún planteamiento relativo a la posible vulneración de garantías individuales relacionadas con el procedimiento de reforma?

1) ¿Existe en la ley de amparo una norma que prohíba expresa o implícitamente la procedencia del juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional?

Las normas vinculadas con la procedencia del juicio de amparo en México tienen doble naturaleza, a saber: unas de carácter permisivo y otras de carácter prohibitivo. Las primeras se encuentran contempladas en el artículo 103 constitucional y en el artículo 1 de la Ley de Amparo; y las segundas, en el artículo 73 de dicha ley, relativo a las causas de improcedencia.

Así, en ninguno de estos escenarios se contemplaba permisión o prohibición expresa alguna vinculada con la procedencia del juicio de amparo respecto de una reforma o adición a la Constitución, por lo que es menester acudir a la interpretación, sin embargo, en este escenario es aceptable considerar que implícitamente esté permitida la procedencia.

2) ¿Cuál es el carácter del poder constituyente permanente, revisor o reformador de la Constitución?

En la teoría constitucional se vislumbra una distinción innegable entre poder constituyente y poder reformador, mientras el

primero es ilimitado y se corresponde con el principio político de soberanía popular; el segundo es limitado y se corresponde con el principio de supremacía constitucional.

Atento a lo anterior, el poder reformador posee límites de diversa naturaleza, unos explícitos, identificados como cláusulas de intangibilidad, contemplados en el texto constitucional, con un significado dual: político —que alude a los conceptos de legitimidad y legalidad— y jurídico —compuesto de enunciados normativos de jerarquía diversa, unos vinculados con la suprallegalidad de la Constitución y otros de menor rango—; y otros implícitos, deducidos de manera indirecta atendiendo al significado de algunos preceptos constitucionales o como consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa todo el sistema constitucional, a partir de la aceptación de dos principios: la garantía de los derechos y la división de poderes.

Sin embargo, la visión clásica del concepto político de Constitución no es suficiente, es menester recurrir a principios como la supremacía constitucional, de la que se originan los límites implícitos formales, vinculados con el procedimiento de reforma; y la soberanía popular, de la que surgen los límites implícitos materiales, relacionados con el contenido.

Así, nuestra Constitución no alude a límites explícitos, pero sí contempla límites implícitos formales vinculados con el proceso de reforma constitucional, atento lo dispuesto en el artículo 135 de dicho cuerpo normativo, mientras que los límites implícitos materiales recaen en la SCJN, a quien le corresponde definirlos a la luz de la garantía de los derechos y la división de poderes.

3) Si el poder reformador de la Constitución es limitado, ¿esa limitación implica que existen medios de control constitucional sobre los actos del poder constituyente permanente, revisor o reformador de la Constitución?

En este apartado se hizo referencia a dos antecedentes: el amparo en revisión 1334/98 y la controversia constitucional 82/2001.

En el primer caso, el Pleno de la SCJN reconoció que al impugnarse el proceso de reforma constitucional se hace alusión a los actos que integran el procedimiento legislativo no a la Consti-

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

tución *per se*, por lo que de no ajustarse a las formas establecidas es inconcusa la procedencia de un medio de control.¹

Por su parte, en el segundo antecedente referido, dicho órgano jurisdiccional consideró que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control, porque lo encuentra en sí mismo, al realizar una función de naturaleza exclusivamente constitucional, por lo que la función del poder reformador es soberana.²

¹ En este caso se adoptó el siguiente criterio orientador: REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar este de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnabile a través de la demanda de garantías, siendo solo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son estos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado. Tesis: P. LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 11, registro núm. 193249.

² En este caso se emitió el siguiente criterio obligatorio: PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES

A partir de lo anterior se determinó que el poder reformador no puede asimilarse al poder constituyente, considerar lo contrario vulneraría el principio jurídico de supremacía constitucional, privilegiando el principio político de soberanía popular, generando una confusión que alteraría el Estado constitucional.

Debido a lo anterior, la actuación del poder reformador está supeditado a las posibilidades que le confiere el orden constitucional, en consecuencia, es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales, siendo estos en lo particular el juicio de amparo, tratándose de los particulares, y la controversia constitucional, por lo que atañe a los poderes del Estado.

4) Si el poder reformador de la Constitución no se identifica con el poder constituyente soberano e ilimitado del pueblo, entonces ¿puede ser considerado como una autoridad emisora de actos potencialmente violatorios de garantías individuales?

En función lo analizado hasta este punto, la respuesta a este planteamiento fue afirmativa, siempre que exista una relación entre la violación al procedimiento de reforma y la vulneración de garantías individuales.

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 aquel 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. Tesis: P./J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1136, registro núm. 185941.

5) ¿En el caso concreto existe algún planteamiento relativo a la posible vulneración de garantías individuales relacionadas con el procedimiento de reforma?

En el caso al que nos referimos en el decreto publicado el trece de noviembre de dos mil siete en el *Diario Oficial de la Federación*, por medio del cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución federal, no se dio a conocer cuál fue la mayoría de las legislaturas de los Estados que aprobaron la reforma constitucional, y cómo, cuándo y en qué forma se hizo el cómputo respectivo y la declaratoria de aprobación correspondiente, violando el párrafo segundo del artículo 135 constitucional.

Derivado del amparo en revisión 186/2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un par de criterios cuyo tenor es el siguiente:

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL. No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular —los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate—. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido solo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder

Reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Constituyente en el Poder Reformador —ordenado y regulado en la Constitución— como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una “competencia de competencias”, ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Solo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica *lex superior* y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformatorio.³

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA. Cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, deben respetar las normas del pro-

³ Tesis: P. LXXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 14, registro núm. 165713.

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

cedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional, lo cual implica que es jurídicamente posible que dicho poder emita alguna reforma con desapego a tal procedimiento. Cuando esto sucede y algún particular promueve juicio de amparo contra dicho acto, los Jueces de Distrito no pueden, sin más, considerar que en esos casos se actualiza de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio, ya que de la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1o., fracción I, de la propia Ley de Amparo, no puede obtenerse un enunciado normativo que contenga la improcedencia del amparo contra una reforma constitucional. Lo anterior lleva a concluir que ese fundamento no es válido para desechar de plano la demanda relativa contra un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

III. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA REFORMAS O ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN EN LA LEY DE AMPARO DE 2013

Derivado de la reforma constitucional en materia de amparo acaecida el 6 de junio de 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de abril de 2013, la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la CPEUM, que abrogó la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936.

En el cuerpo normativo vigente que regula nuestro máximo medio de control constitucional y tutela de derechos fundamentales, el artículo 61, fracción I, dispone: “Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”

Así, toda discusión preliminar respecto a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo contra aspectos formales o materiales vinculados con las reformas o adiciones a la CPEUM quedó consumada, toda vez que el texto en cuestión no hace distinción alguna y donde el legislador no distingue no le es dable hacerlo al intérprete.

⁴ Tesis: P. LXXVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 15, registro núm. 165708.

Reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

En relación con lo anterior, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió un criterio orientador que a la letra reza:

ADICIONES O REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA. El juicio de amparo es uno de los mecanismos a través de los cuales se hace efectiva la supremacía constitucional, la cual hace de la Ley Fundamental el referente de validez de la producción normativa que se somete a juicio; de ahí que, por ser auto referente, la Carta Magna no puede ser juzgada a la luz de ella misma. Luego, al ser la Constitución Federal la piedra angular del resto del sistema jurídico, rige en únicos e iguales términos para todos; y es justo en este punto donde se erige como el gran obstáculo que impide su análisis a través del juicio de amparo, ya que, en caso de dictarse una sentencia estimatoria, se producirían resultados inadmisibles dentro del sistema jurídico, pues no podría existir una Constitución para los quejosos amparados y otra para los demás gobernados. Por tanto, la improcedencia del juicio en contra de adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una limitación natural impuesta por el diseño constitucional del propio juicio, cuya ingeniería lo repele, en virtud de que lo único que no puede ser inconstitucional es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aceptar la procedencia del juicio contra reformas constitucionales, sea en lo atinente a aspectos de procedimiento legislativo o de contenido normativo, trastocaría elementos centrales del sistema de división de poderes y trastornaría, a la vez, el del propio juicio constitucional.⁵

Sobre el particular, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, emitió un criterio orientador cuyo tenor es el siguiente:

AMPARO CONTRA ADICIONES O REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE

⁵ Tesis: I.18o.A.3 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo IV, p. 2833, registro núm. 2012958.

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

AMPARO PREVEA SU IMPROCEDENCIA, POR SÍ SOLO ES INSUFICIENTE PARA CONSIDERAR INCONSTITUCIONAL ESTE PRECEPTO. El artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases del juicio de amparo y esboza los trazos iniciales en los que se fijan algunas condiciones esenciales para su sustanciación y resolución, las cuales desdobra la legislación reglamentaria. Lo anterior implica que de dicha disposición no se advierte restricción alguna para que en la Ley de Amparo se prevean motivos de sobreseimiento e improcedencia del juicio constitucional, pues se trata de temas de carácter procesal cuyos desarrollo y regulación en forma pormenorizada corresponden a dicha normativa secundaria. Por tanto, el hecho de que el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo prevea la improcedencia del juicio en la materia contra adiciones o reformas a la Norma Suprema, por sí solo, es insuficiente para considerar inconstitucional dicho precepto, ya que para ello se requiere demostrar la contravención a las bases mínimas fijadas en las diversas fracciones que conforman el precepto 107 citado.⁶

De igual forma, dicho órgano jurisdiccional ha sostenido lo siguiente:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ADICIONES O REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE LA MATERIA QUE LA PREVÉ, NO VIOLA EL ARTÍCULO 103, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. La fracción I del artículo 61 de la Ley de Amparo, que prevé la improcedencia del juicio en la materia contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no viola el artículo 103 constitucional, en su fracción I, pues en esta solo se consigna un mandato dirigido a los tribunales federales, en general, de atender determinado género de controversias, suscitadas por normas generales, actos u omisiones de las autoridades que violen algún derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente, o alguna de las garantías otorgadas por la Carta Magna para su protección; es decir, dicho precepto constitucional establece una regla de competencia en favor de los órganos judiciales federales para

⁶ Tesis: I.1o.A.E.73 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 46, septiembre de 2017, Tomo III, p. 1802, registro núm. 2015107.

Reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

resolver las controversias mencionadas, pero no contiene norma alguna sobre la procedencia del amparo.⁷

Finalmente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio orientador que a la letra dice:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO Y AGRAVIOS EN SU REVISIÓN. SON INOPERANTES AQUELLOS EN LOS QUE SE IMPUGNA UN PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN. En el amparo directo puede alegarse la inconstitucionalidad de algún precepto dentro de los conceptos de violación de la demanda; no obstante, si en relación con tal precepto se actualiza alguna de las hipótesis que, si se tratare de un juicio de amparo indirecto, determinaría la improcedencia del juicio en su contra y el sobreseimiento respectivo, tratándose de un juicio de amparo directo, al no señalarse como acto reclamado tal norma general, el pronunciamiento del órgano que conozca del amparo debe hacerse únicamente en la parte considerativa de la sentencia, declarando la inoperancia de los conceptos de violación. Ahora, conforme a lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, la acción de amparo es improcedente contra adiciones o reformas a la Constitución Federal. Por tanto, son inoperantes los argumentos en los que se impugna un procedimiento de adición o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en aplicación natural de lo previsto en la Ley de Amparo.⁸

IV. ÁMBITO INTERAMERICANO: PROTECCIÓN JUDICIAL, OBLIGACIÓN DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), vigente para México a partir del 24 de marzo de 1981, establece en sus artículos 1.1, 2 y 25.1 lo siguiente:

⁷ Tesis: I.10.A.E.72 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 46, septiembre de 2017, Tomo III, p. 1875, registro núm. 2015116.

⁸ Tesis: 2a. XXXI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, p. 1079, registro núm. 2005939.

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

El derecho a la protección judicial constituye uno de los pilares del Estado constitucional de derecho y ha sido concebido, en términos amplios, como la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales,⁹ o que consideren violatorios de estos.

La protección otorgada por el artículo 25 del Pacto de San José constituye la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún de-

⁹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987, párr. 91, y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, núm. 245, párr. 261.

recho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo.¹⁰

Lo anterior vincula, de manera necesaria, lo dispuesto en el artículo 25 de la CADH con lo establecido en los numerales 1.1 y 2 de dicho tratado, al referirse estos últimos a la obligación de respetar y garantizar los derechos, y al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, respectivamente.

En este tenor, la Corte IDH ha reconocido dos responsabilidades concretas de los Estados vinculadas con el derecho a la protección judicial: 1) consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de estas,¹¹ y 2) garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos.¹²

Con base en lo anteriormente expuesto, cabe preguntarnos si la imposibilidad de que las reformas o adiciones a la CPEUM sean impugnadas configura un incumplimiento por parte del Estado mexicano a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Convención

¹⁰ Corte IDH. OC-9/87. Garantías judiciales en Estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. Opinión consultiva de 6 de octubre de 1987, párr. 24; *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184, párr. 100, y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador...*, *cit.*, párr. 261.

¹¹ Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párr. 237, y *Caso Mohamed vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2012, párr. 83.

¹² Corte IDH. *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 65, y *Caso Furlan y Familiares vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, núm. 246, párr. 209.

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

América sobre Derechos Humanos, en relación con los numerales 1.1, y 2 de dicha Convención.

V. CONCLUSIONES

Actualmente no existe en el sistema jurídico mexicano un medio de control interno contra reformas o adiciones a la CPEUM, aunado a que el artículo 135 de dicho cuerpo normativo, vinculado con nuestro tópico, únicamente alude a límites implícitos formales vinculados con el proceso de reforma constitucional y no así a límites implícitos materiales relacionados con su contenido.

De esta manera, en este momento, una reforma o adición a la Constitución no puede ser sujeta a un control jurisdiccional interno en caso de que esta incumpla con el procedimiento establecido para tal efecto y, más grave aún, tampoco podrá serlo si el contenido de esas reformas o adiciones trastocan un derecho humano reconocido en la propia Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, ya sea restringiéndolo, contraviniéndolo o, en el peor de los casos, suprimiéndolo, aun cuando esto se contraponga con el principio pro persona y el de progresividad de los derechos humanos, ambos reconocidos en el artículo 1o. constitucional, así como en las disposiciones de la CADH y la interpretación que de ellas ha realizado su máxime intérprete: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La improcedencia del amparo contra reformas o adiciones a la Constitución, dispuesta en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la CPEUM, vinculada con la imposibilidad de impugnarlas por cualquier otro medio de control, hace patente el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 25, 1.1 y 2 del Pacto de San José, ubicando al Estado mexicano en un escenario inconvencional, ante la ausencia de un recurso sencillo y rápido, o de uno que sea efectivo que ampare a las personas contra actos que violen sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte derivados de una reforma o adición a la Constitución, por ende, es necesario matizar este escenario atento a las obligaciones in-

Reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

ternacionales que el Estado mexicano ha adquirido, dejando en manos del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, la determinación de la existencia o inexistencia de violaciones formales o materiales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.

FUENTES DE CONSULTA

Documentos

Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2973/5.pdf>

Amparo en revisión 186/2008, https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia//docs/Ministros2/AGOM_Ejecutoria_186-2008.pdf

Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 28 de abril de dos mil ocho, https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/2008abr12.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo contra el Procedimiento de Reformas a la Constitución, Serie Debates, Pleno, México, 1997, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/570/tc.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 82/2001. Municipio de San Pedro Quiatoni, Tlacolula, Estado de Oaxaca, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=17281&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 8 de mayo de 2020.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pu-

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

blicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, última reforma publicada el 15 de junio de 2018.

Tesis aisladas y jurisprudencias

Tesis: I.1o.A.E.72 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 46, septiembre de 2017, Tomo III, p. 1875, registro núm. 2015116.

Tesis: I.1o.A.E.73 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 46, septiembre de 2017, Tomo III, p. 1802, registro núm. 2015107.

Tesis: I.18o.A.3 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo IV, p. 2833, registro núm. 2012958.

Tesis: 2a. XXXI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, p. 1079, registro núm. 2005939.

Tesis: P. LXXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 14, registro no. 165713.

Tesis: P. LXXVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 15, registro núm. 165708

Tesis: P./J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1136, registro núm. 185941.

Tesis: P. LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, p.11, registro núm. 193249.

Opiniones consultivas y sentencias de la Corte IDH

Corte IDH. *Caso Mohamed vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2012.

Reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

- , *Caso Furlan y Familiares vs. Argentina*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, núm. 246.
- , *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, núm. 245.
- , *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184.
- , *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párr. 237.
- , *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997.
- , OC-9/87. Garantías judiciales en Estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. Opinión Consultiva de 6 de octubre de 1987.
- , *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987.