

Protección de cláusulas intangibles y control de reformas constitucionales regresivas. Una revisión crítica de las reformas al Poder Judicial y su nueva propuesta de “blindaje”

Protection of Intangible Clauses and the Review of Regressive Constitutional Reforms. A Critical Examination of the Reforms to the Judiciary and the New Proposal for “Entrenchment”

RICARDO IVÁN TELLO AGUIRRE

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2024

Fecha de aprobación: 4 de abril de 2025

Resumen

En México, se debate si una reforma constitucional puede someterse a un control de constitucionalidad. Mientras algunos defienden la inalterabilidad de principios fundamentales, se elevó a rango constitucional la improcedencia de cualquier medio de control sobre reformas a la Carta Magna, lo que plantea interrogantes y genera la necesidad de verificar si existen límites materiales al poder reformador.

Este artículo no se limita a un análisis sobre la procedencia procesal de un medio de control constitucional, sino que examina la validez de las reformas a partir de los límites materiales implícitos del poder reformador. Para ello, se analizan criterios jurisprudenciales.

* Secretario de Tribunal. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Decimoséptimo Circuito. Correo institucional: ritello@cjf.gob.mx.

ciales nacionales e internacionales, argumentando que existen cláusulas intangibles y por tanto la necesidad de un control constitucional.

En este contexto, se examinan dos reformas recientes:

1. La reforma judicial, que modifica la estructura del Poder Judicial de la Federación, que podría representar una sustitución constitucional al afectar la independencia judicial y reasignar funciones propias del Poder Constituyente Originario.
2. La reforma de blindaje, al establecer la inimpugnabilidad de las reformas constitucionales, del mismo modo, podría representar una sustitución constitucional, al ir en contra de la progresividad de los derechos humanos, lo que también se contrapone a la voluntad del constituyente originario.

Para demostrar ese análisis se deben identificar en primer lugar los límites implícitos de la Constitución creados por el Constituyente originario, y a partir de este estudio, se acude a un método de adjudicación [test de sustitución desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia] como herramienta metodológica para evaluar cuándo una reforma constitucional trasciende su función de modificación y sustituye los elementos esenciales de la Constitución. Se concluye que ambas reformas son inconstitucionales.

Palabras clave: Reforma Judicial. Improcedencia de medios de defensa contra reformas constitucionales. Cláusulas pétreas. Principio de progresividad. Independencia Judicial. Test de Sustitución Constitucional.

Abstract

In Mexico, there is a debate as to whether constitutional amendments may be subject to constitutional review. While some people defend the unalterability of fundamental constitutional principles, the non-admissibility of any judicial remedy against constitutional amendments has recently been elevated to constitutional rank, raising serious concerns and making it necessary to examine whether material limits exist on the amending power.

This article goes beyond a procedural analysis of the admissibility of constitutional remedies and instead examines the substantive validity of constitutional reforms based on the doctrine of implicit material limits on the amending power. To this end, national

and international case law is analyzed, arguing that intangible constitutional clauses exist and therefore justify the necessity of constitutional review over amendments.

In this context, two recent reforms are examined: (i) the judicial reform, which alters the structure of the Federal Judiciary and may constitute a constitutional substitution by undermining judicial independence and reallocating powers vested in the Original Constituent Power; and (ii) the so-called “entrenchment reform”, which establishes the non-justiciability of constitutional amendments and may likewise represent a constitutional substitution by violating the principle of progressivity in human rights and contradicting the will of the original constituent authority.

First, the analysis identifies the implicit limits established by the original constituent power, and subsequently applies the substitution test developed by the Colombian Constitutional Court as a methodological framework to determine when a constitutional amendment exceeds its modifying function and replaces essential elements of the constitutional order. The article concludes that both reforms are materially unconstitutional.

Key words: Judicial reform. Non-admissibility of legal remedies against constitutional amendments. Unamendable clauses. Principle of progressivity. Judicial Independence. Substitution test.

1. Introducción

La reforma judicial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024 introduce cambios significativos en el Poder Judicial Federal, entre los cuales se destacan:

1. La desaparición del Consejo de la Judicatura Federal para crear dos nuevos órganos: uno de administración judicial, encargado de la gestión administrativa del PJF, y otro de disciplina, responsable de supervisar la conducta de su personal.
2. La reducción del número de integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de once a nueve ministros.

3. La elección por voto popular de las personas que ocupen cargos de ministros de la SCJN, así como de magistrados y jueces de diversos niveles del PJF, en elecciones federales.

4. La duración de los cargos será de nueve años para magistrados y jueces, con posibilidad de reelección, y de doce años para los ministros de la SCJN, sin posibilidad de reelección.

En respuesta a los cuestionamientos generados por la reforma judicial y ante la posibilidad de que pudiera ser sometida a un medio de control constitucional, el 31 de octubre de 2024, se publicó el “Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107, y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal”,¹ lo que denominaré “reforma de blindaje”.

Ahora, no se desconoce que la reforma al Poder Judicial de la Federación, ya fue analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 164/2024,² sin alcanzar los votos necesarios para invalidarla; sin embargo, se estima que tanto la reforma judicial, como de blindaje, pueden generar un impacto negativo en la independencia judicial, acceso a la justicia, y a su vez, pueden afectar los principios de no regresión en derechos humanos y la prohibición de retroactividad. Por ello, resulta necesario continuar analizando su validez desde un enfoque constitucional, considerando la posibilidad de su revisión futura a través de otros mecanismos de control constitucional.

¹ Dicho decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, el 1 de noviembre de 2024.

² Acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024. Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcantará Carrancá. Disponible en: «https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scnj/documento/2024-10/A.I.%20164-2024%20y%20sus%20acumuladas%20-%20Proyecto.pdf». [Consultado el 28 de octubre de 2024].

Precisada esa justificación, se estima que, además de los argumentos basados en el *reductio ad absurdum* —como aquellos que plantean ejemplos extremos en los que sí sería posible analizar una reforma constitucional, por ejemplo, si el poder constituyente reformador elevara a rango constitucional disposiciones violatorias de derechos humanos, como penas de muerte, etcétera—,³ se justificará el por qué es crucial explorar otras vertientes de análisis que permitan una evaluación integral de la viabilidad de las reformas, particularmente en lo que respecta a la protección de los derechos Humanos y en la competencia del poder reformador.

Dado ese contexto, el presente artículo examina los límites materiales implícitos del poder reformador, considerando la división de poderes, en su vertiente de independencia judicial y la progresividad de los derechos humanos como elementos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, se analizan los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la doctrina.

Además, se propone un método de adjudicación [test de sustitución], desarrollado en el derecho constitucional colombiano, como una herramienta metodológica para evaluar si una reforma constitucional implica una sustitución de las cláusulas intangibles expresadas por el constituyente originario. Esto permitiría identificar si las reformas en estudio son compatibles con las cláusulas pétreas [implícitas] de las Constitución y si pueden ser objeto de control constitucional.

No se desconocen las amplias potestades del Poder Reformador de la Constitución, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados; sin embargo, se estima que debe realizarse un estudio en relación con la posi-

³ Véase la Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consulta a trámite 4/2024, intervención Señor Ministro Javier Laynez Potisek (del minuto 2:04:49 al 2:06:10). Disponible en: «<https://www.youtube.com/live/8-6LiFTQV0g>». [Consultado el 10 de octubre de 2024].

bilidad de que este poder desborde sus límites o sustituya las funciones del Constituyente originario.

2. Discusiones sobre control de reformas constitucionales en otros países

El debate sobre la constitucionalidad de las reformas no es exclusivo de México, existen sistemas como el estadounidense, en donde se ha planteado una distinción entre la Constitución y sus reformas, sugiriendo que el poder reformador opera bajo una autoridad delegada y limitada” (Albert, Nakashidze y Olcay, 2022, pp. 5-49).

En contraste, países como Georgia y Francia consideran que una vez aprobada, una reforma adquiere el mismo estatus que la Constitución, impidiendo su revisión judicial: “Para Georgia, no existe una diferencia formal entre su Constitución y una reforma a la misma, mientras que en Francia sí existe una diferencia formal entre ambas, pero no una diferencia funcional” (Albert, Nakashidze y Olcay, 2022, p. 39).

Como puede observarse, existen posturas diversas en relación a la posibilidad de someter una reforma a control constitucional depende del modelo de autoridad constitucional adoptado en cada país. En el caso mexicano, como se verá, la reciente reforma de blindaje plantea una problemática similar a lo que acontece en Georgia y Francia, al intentar eliminar cualquier posibilidad de revisión sobre los cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Distinción entre el poder constituyente “originario” y “reformador”

En términos generales, podemos definir al Congreso Constituyente (originario) como aquél que se convoca en momentos de transformación profunda, como revoluciones o cambios drásticos en la estructura de poder. Este tipo de asamblea tiene la responsabilidad de establecer nuevas bases fundamentales para la organización política y jurídica del Estado, como ocurrió en 1917. Así, inauguran

una nueva era y dan nacimiento a un nuevo Estado. Es decir, el Poder constituyente se erige una sola vez, como ocurrió en 1917, para expedir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determinó constituir dogmática, orgánica y estructuralmente los fundamentos de la nación mexicana a partir de entonces.

Por otro lado, el Poder reformador se enfoca en la adaptación y actualización del marco normativo existente. Su labor no es fundar un nuevo Estado, sino realizar ajustes y reformas que respondan a las necesidades cambiantes de la sociedad. Reconoce que la sociedad es dinámica y, por ende, es esencial que las leyes evolucionen en paralelo.

En ese sentido, es importante destacar que el Poder reformador no es un poder legislativo ordinario, pues, como señala Yaniv Roznai, “el poder de enmienda es un poder especial, más débil que el poder constituyente, pero más fuerte que los poderes legislativos ordinarios” (Roznai, 2020, p. 219).

3.1 Límites del Poder reformador

En relación a los límites que imperan sobre cada uno de ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 186/2008, bajo la ponencia del Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz,⁴ aceptó que el Poder reformador es un poder limitado, identificó los tipos de límites, entre los que destacan explícitos (cláusulas pétreas o cláusulas intangibles) e implícitos. Los primeros, como su nombre lo indica, quedan establecidos en el propio texto constitucional.

Los límites implícitos, por el contrario, no se encuentran en el texto constitucional, sino que su existencia sólo puede ser deducida indirectamente, ya sea como una consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa el sistema

⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 186/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 29 de septiembre de 2008.

constitucional en su conjunto, o bien, como correlato de ciertos significados contenidos en determinados preceptos de la Constitución.

En esa ejecutoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificó la existencia de dos tipos de límites implícitos: formales y materiales.

Los primeros derivan del principio de supremacía constitucional, lo cual implica que cualquier reforma debe respetar los procedimientos y reglas contemplados en la propia Constitución, como lo establece su artículo 135.⁵

Por su parte, los límites implícitos materiales tienen su origen en el principio de soberanía popular, que exige que el poder del pueblo respete ciertos principios fundamentales que sostienen la estructura básica de la Constitución. La Corte afirmó que la existencia y justificación de estos límites implícitos deben deducirse de los valores esenciales que constituyen la base del moderno Estado constitucional.

3.2. Distinción entre las competencias del Poder constituyente originario y el Poder reformador

Partiendo de la base de que no puede asimilarse al Poder reformador de la Constitución con el Poder constituyente originario, se puede afirmar que ningún poder constituido (como el reformador) puede sobrepasar la órbita de competencias que la Constitución le otorga. De ahí que, como se ha venido diciendo, resulta inaceptable intentar equiparar al Poder reformador con el Poder constituyente Originario, o bien convertir al Poder Reformador en un Poder Constituyente Soberano.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, 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 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”.

La razón de esta distinción radica en que el Poder Reformador está regulado por la Constitución y actúa dentro del marco que ella establece. La competencia del órgano reformador se basa en los procedimientos y principios definidos por el texto constitucional, los cuales limitan y ordenan su función reformadora —artículo 135—. Es decir, cualquier modificación realizada por el Poder reformador debe respetar la estructura básica de la Constitución y los principios fundamentales que la sostienen.

Por ello, es esencial reconocer que el poder de reforma no es absoluto ni ilimitado, ya que su naturaleza jurídica implica una función de continuidad y adaptación del orden constitucional, no de su disolución o reemplazo. Como lo explica Yaniv Roznai, “el poder de reforma fue creado con el propósito de preservar la Constitución, no con el de destruirla. Como resultado, aun en ausencia de cualquier disposición explícita que prohíba una reforma, el poder de ‘enmendar’ la Constitución claramente no puede ser usado para abolir la misma” (Roznai, 2020, p. 261).⁶

Esta delimitación, es particularmente relevante cuando se pretende justificar la actuación del poder reformador de hacer cualquier reforma a la Constitución, bajo el amparo del artículo 39 de la Constitución Mexicana, que consagra el principio de soberanía popular; sin embargo, esta interpretación es problemática, pues no se puede justificar una actuación que exceda los límites estructurales que la Constitución impone. Si bien, este artículo reconoce que el pueblo es el titular último del poder y tiene el derecho de modificar la forma de su gobierno cuando lo considere necesario. Empero, esto no significa un poder absoluto para modificar cualquier aspecto del Estado, sino que esta facultad debe ejercerse respetando los principios estructurales y los compromisos fundamentales establecidos en la propia Constitución.

⁶ Roznai cita esta idea en referencia a los trabajos de Carl Schmitt, William L. Marbury, Upendra Baxi, Ulrich K. Preuss y William F. Harris II, quienes han analizado los límites del poder de reforma en distintos sistemas constitucionales.

Es decir, hay ciertos valores o fundamentos que el Constituyente original previó como inalterables, aun en circunstancias extremas, lo que válidamente puede entenderse como cláusulas intangibles implícitas o principios pétreos. En este sentido, como señala Otto Bachof, “por medio de los procedimientos de reforma previstos en el texto constitucional no pueden ser modificados discrecionalmente; la competencia de la revisión ‘no puede prescindir del marco de las normas constitucionales en el que se basa’” (Bachof, 2010, p. 85).

Si no existieran esos límites claros, sería como si cualquier aspecto de la Constitución pudiera ser cambiado a voluntad, lo que desdibujaría la importancia de los principios fundamentales que deben ser permanentes. En otras palabras, sería innecesaria hacer la distinción entre el Poder constituyente originario y el reformador, pues toda reforma a la Carta Magna sería realizada por el Constituyente originario, cuya —debe insistirse— *única labor fue la creación de la Constitución y desaparecer.*

3.3 Valores esenciales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ahora, como se ha venido mencionando, en el Estado mexicano no existen esas cláusulas pétreas expresas, por ello, para encontrar las implícitas, se debe realizar una deducción como consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa el sistema constitucional, mismos que pueden derivar del análisis del diario de los debates en donde obra la discusión y creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Una aproximación a estas cláusulas intangibles nos la proporciona el diputado Hilario Medina, quien formó parte de los constituyentes originarios y cuya perspectiva puede ayudar a entender el enfoque con el que se creó la Constitución de 1917.

En la Introducción al *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, publicada en la edición conmemorativa de 1960, título IV, Medina enfatizó

que la referida Carta Magna “no fue una simple reforma, sino verdaderamente una nueva Constitución”, y expresó literalmente:

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 NO ES UNA SIMPLE REFORMA SINO VERDADERAMENTE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Se ha suscitado con frecuencia la cuestión anterior, pero basta señalar las diferencias de las constituciones de 1857 y de 1917 para establecer criterios bien definidos.

Los derechos del hombre se convierten en garantías individuales. Al enunciado teórico y filosófico de un conjunto de principios sin efectividad ni sanción, se sustituyen las promesas solemnes del poder público por medio de las instituciones, de dar a cada individuo un conjunto de zonas infranqueables que tienen por objeto hacer que se respeten sus libertades, sus propiedades, su seguridad y la igualdad de todos los componentes de la sociedad.

La división de poderes se mantiene en principio, pero se convierte en interdependencia dentro de la igualdad. Al Ejecutivo se asignan atribuciones y facultades que lo hacen preponderante, para que sea capaz de llevar adelante la gran reforma social, sin los entres que significan la dispersión del poder, la fragmentación del poder y porque la nueva Constitución es un instrumento de gobierno, lo que la hace única en su género.

En la de 1917 se establece verdaderamente la independencia del Poder Judicial de la Federación, declarándolo inamovible y volviendo así a un viejo principio practicado y contenido en todas las constituciones mexicanas hasta 1857, que por una aberración inexplicable establecía la elección popular de los ministros de la Suprema Corte y del procurador cada seis años.⁷

Con base en estas consideraciones, es posible identificar los valores esenciales de la Constitución de 1917, los cuales justificaron los cambios estructurales respecto a la Constitución de 1857. Estos valores fundamentales se pueden sintetizar en los siguientes principios intangibles implícitos:

⁷ Medina, Hilario, “Introducción”. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo I, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, p. 31-33. Disponible en: «<https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo1.pdf>». [Consultado el 30 de octubre de 2024].

- garantías individuales, derechos fundamentales y su protección constitucional,
- división de poderes e
- independencia del Poder Judicial.

En este contexto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 186/2008, reconoció la existencia de cláusulas intangibles implícitas en la Constitución, al señalar que los límites materiales al poder reformador deben ser definidos por ella misma —por el Alto Tribunal— y que dichos límites están relacionados principalmente con la garantía de los derechos fundamentales y la preservación de la división de poderes,⁸ aspecto que aconteció cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas, pues en ella se otorgó una visión más amplia a los principios fundacionales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ en específico, en el capítulo VII, denominado “Parámetro de Regularidad ¿Es posible para el Tribunal Constitucional Analizar la Constitucionalidad de Normas Generales Contenidas en el Propio texto Constitucional?” Apartado B. ‘**Los principios fundacionales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**’.

De una lectura sistemática a dicho capítulo, podemos obtener que se generó una construcción a partir de un análisis de los artículos 40, 41 y 35 de la Constitución federal para concluir que si el último numeral citado prevé que no pueden ser objeto de consulta popular **los principios consagrados en el numeral 40 de la misma**, hace palpable que la forma de gobierno representativa, democrática, laica y federal no puede ser cambiada, como se advierte del párrafo 134 de la sentencia señalada.

⁸ Sentencia recaída al amparo en revisión 186/2008, *op. cit.*, nota 4, p. 30.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación. Ponente: Juan Luis González Alcantará Carrancá, *op. cit.*, nota 3.

Entonces, tal como está formulada, ¿la Constitución de 1917 vigente podría permitir una reforma que convirtiera a México, por ejemplo, en un régimen confesional y unitario? La respuesta es negativa. La Constitución de 1917 permite el cambio, la evolución y la transformación, pero no permite el desplazamiento de las bases establecidas en el artículo 40 pues la esencia de éstas constituye un coto indisponible para los poderes públicos e, incluso, para la ciudadanía, a través de su participación en las consultas populares (*Ibidem*, p. 48, párr. 134).

Del mismo modo, se enfatizó que sin el artículo primero constitucional, es decir, sin presuponer la defensa y la garantía de los derechos humanos, resultaba imposible reconstruir el concepto de democracia constitucional. Esto es importante señalarlo, pues como elemento inalienable —democracia— debe entenderse intrínsecamente inmerso el respeto a los derechos humanos.

Entonces, así como la democracia no puede ser entendida sin los derechos humanos que son su precondition, los derechos humanos no pueden ser garantizados sin los arreglos institucionales que permiten defenderlos. En consecuencia, la efectiva división de poderes se vuelve una garantía de la protección de los derechos humanos establecidos en la Constitución a través de un pacto democrático (*Ibidem*, p. 57, párr. 160).

Estos argumentos refuerzan la idea que se pretende alcanzar al definirse como inalienables, la división de poderes (en su vertiente de *independencia judicial*), la existencia de los derechos humanos, como ejes rectores inamovibles de la propia Constitución, tal como se ha venido señalando de un análisis al diario de los debates.

En conclusión, la distinción entre el Poder constituyente originario y el Poder reformador es fundamental para la estabilidad constitucional, pues cada uno de estos poderes tiene competencias y límites específicos. Mientras que el Poder reformador actúa bajo las reglas y principios establecidos en la Constitución, el Poder constituyente originario sólo opera al momento de crear una nueva Constitución.

Por esta razón, es que se estima que cualquier reforma constitucional, además de ceñirse al procedimiento formal que prevé el citado artículo 135 de la Carta

magna, debe respetar cuando menos los valores esenciales sobre los cuales descansa la Constitución, como:

- 1) los derechos humanos,
- 2) la división de poderes y
- 3) la independencia judicial.

Estos principios sirven como límites inalterables que garantizan la preservación de los valores fundamentales y la identidad del Estado mexicano. Por ende, cualquier intento de exceder dichos límites por parte del Poder reformador sería una violación al orden constitucional y a la esencia de la propia Carta Magna.

4. Progresividad y no regresión de los derechos humanos (como cláusula intangible material implícita)

Habiendo establecido la existencia de límites materiales implícitos, es crucial analizar uno de los más relevantes en el contexto de la protección de derechos humanos: el principio de progresividad y no regresión.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha impuesto a los Estados la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.¹⁰

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que en el sistema jurídico nacional las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución y los tratados internacionales

¹⁰ Corte IDH, Caso Extragabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala. “Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 17 de noviembre de 2021”. Serie C No. 445, párr. 104. Disponible en: «https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_445_esp.pdf». [Consultado el 31 de octubre de 2024].

de los que el país es parte, y, además, que todas las autoridades de la República, en el ámbito de su competencia, tienen el deber jurídico de promoverlos, respetarlos, garantizarlos y protegerlos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El principio de progresividad implica que todas las autoridades del país —incluido el poder reformador, pues éste tiene límites en su actuar—, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen el deber jurídico de desarrollar gradualmente el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente y en los tratados internacionales de los que el país es parte. Asimismo, tienen prohibido adoptar medidas regresivas.

En efecto, el artículo 1 de la Constitución, que prevé el principio de progresividad, trae aparejada la variante de no regresividad, esto es, que el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental, en principio, no debe disminuirse.

De este modo, el desarrollo de los derechos humanos debe ser progresivo no sólo a través de la implementación de medidas legislativas constitucionales, sino también a través de la creación de leyes secundarias, de actos de la administración pública e incluso de las autoridades jurisdiccionales, pues la norma constitucional impone dicho deber jurídico a todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias. Así, el principio de progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

Cabe resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha considerado que, ante medidas de carácter deliberadamente regresivo, se requerirá una consideración sumamente cuidadosa, de manera que tales medidas deberán justificarse plenamente.

En ese sentido, la prohibición de regresividad indica que una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá, salvo en ciertas cir-

cunstancias, disminuir el nivel alcanzado, siempre que justifique en forma plena y exhaustiva la decisión adoptada.

Así, el principio de progresividad y no regresividad debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos. Se trata, pues, de un análisis sustantivo sobre las decisiones estatales; es decir, que los contenidos asignados a su actividad no decrezcan lo ya logrado, en cuanto al contenido y alcance del derecho, esto es, debe evaluarse a quién beneficia la medida, a quién perjudica, en qué medida cumple el derecho y, en su caso, cómo lo amplía.

En este sentido, el principio de progresividad y su correlativo de no regresividad de los derechos humanos garantiza que éstos no pueden disminuirse, sólo aumentarse en la mayor medida posible.¹¹

4.1 La reforma de blindaje como medida regresiva

La reforma de blindaje podría generar tensiones con el principio de progresividad de los derechos humanos, en la medida en que restringe la posibilidad de control constitucional sobre las reformas a la Constitución. Esta limitación puede interpretarse como un obstáculo para la protección efectiva de ciertos

¹¹ Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) que establece:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

principios esenciales y derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional.

Debemos recordar que en la contradicción de tesis 293/2011, resuelta bajo la ponencia del Ministro en retiro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, en una nueva reflexión de lo resuelto en el expediente varios 912/2010, los criterios interpretativos contenidos en sentencias interamericanas tienen un carácter vinculante, aun en aquellas dictadas en casos en los que *el Estado mexicano no haya sido parte*. Ello, al considerar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) constituye *una extensión* de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Y, por otro lado, que, conforme al artículo 1 constitucional, todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano forman parte de un mismo catálogo que conforma el parámetro de control de regularidad del ordenamiento jurídico mexicano.

Consecuentemente, los criterios que emita la Corte IDH en sus resoluciones, como intérprete último de la CADH en el ámbito internacional, son vinculantes para todos los órganos jurisdiccionales del país, de lo que válidamente puede deducirse que forman parte de ese bloque de constitucionalidad.

Partiendo de esa base, es menester traer a colación la sentencia emitida por la Corte IDH en el *Caso Gelman vs. Uruguay*, en donde el tribunal interamericano señaló que aquellas disposiciones que pretendan impedir la investigación y sanción de las violaciones de los derechos humanos son incompatibles con la letra y el espíritu del Pacto de San José, en sus artículos 1.1 y 2;¹² que toda

¹² Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. "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

normativa que pretenda impedir investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos y, consecuentemente, el acceso de las víctimas y sus familiares a la verdad de lo ocurrido y a las reparaciones correspondientes, obstaculiza así el pleno, oportuno y efectivo imperio de la justicia en los casos pertinentes y favorece, en cambio, la impunidad y la arbitrariedad, lo que además afecta seriamente el estado de derecho, motivos por los que se ha declarado que, a la luz del derecho internacional, carecen de efectos jurídicos.

La Corte IDH refirió que, atendiendo a las obligaciones consagradas en la CADH, los Estados parte tienen el deber de adoptar providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz, en los términos de los artículos 8 y 25 de la propia CADH.

Además, que, una vez ratificada la CADH, “corresponde al Estado, de conformidad con el artículo 2 de la misma, adoptar todas las medidas para dejar sin efecto las disposiciones legales que pudieran contravenirla, como son las que impiden la investigación de graves violaciones a derechos humanos”.¹³

Ahora, como se expuso, de acuerdo con la contradicción 293/2011, la SCJN resolvió el carácter vinculante de las resoluciones de la Corte IDH, que exige a los operadores jurídicos mexicanos verificar la aplicabilidad de los precedentes internacionales cuando existen razones similares,¹⁴ lo que se estima acontece

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 libertad”.

¹³ Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay. “Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221”, párrafo 228. Disponible en: «https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_c_221_esp1.pdf». [Consultado el 1 de noviembre de 2024].

¹⁴ Tesis P./J. 21/2014 (10a.). Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, P. 204. Reg. Digital 2006225 , cuyo epígrafe y texto dice:

“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces

en la especie, pues en el contexto de la “reforma de blindaje”, las circunstancias y razones que motivaron la sentencia en el *Caso Gelman vs. Uruguay* presentan una clara similitud con la intención de impedir el control judicial sobre reformas constitucionales, lo cual justifica la aplicación de este precedente interamericano. Además, resulta fundamental integrar estos criterios internacionales para proteger los derechos humanos y evitar retrocesos normativos.

Finalmente, en caso de no poder armonizar ambos marcos, debe prevalecer la interpretación que ofrezca una mayor protección a los derechos fundamentales, reforzando así la obligación de los operadores jurídicos de actuar conforme a los principios interamericanos, más aún cuando no existía disposición constitucional que permitiera la suposición de la improcedencia de cualquier medio de control constitucional en contra de una reforma a la Carta magna.

A manera de conclusión, la “reforma de blindaje” contradice los principios de progresividad y no regresión de los derechos humanos al prohibir el control constitucional sobre las reformas, anulando así un mecanismo esencial para garantizar su protección y la estructura constitucional. Esta medida representa un retroceso en el marco normativo mexicano, pues limita la posibilidad de revisar actos legislativos que puedan vulnerar derechos o alterar la división de poderes.

Ahora, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en la Contradicción de Tesis 293/2011, que las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen carácter vinculante, incluso en casos en los que

nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos”.

México no haya sido parte, debido a que estas interpretaciones se consideran una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede concluir válidamente que forma parte del bloque de constitucionalidad.

Por ello, a la luz de estos criterios, es pertinente considerar la jurisprudencia interamericana, como el caso *Gelman vs. Uruguay*, en el que la Corte IDH ya ha determinado que toda normativa interna que pretenda impedir la investigación y sanción de violaciones graves a los derechos humanos carece de efectos jurídicos en el derecho internacional; resulta evidente que el emitir una reforma que explícitamente cierre de toda posibilidad al gobernado de impugnar una reforma violatoria a algún derecho humano, se muestra contraria a esos estándares internacionales y al parámetro de regularidad constitucional.

Aunado a la obligación de los Estados Parte de garantizar la protección judicial y un recurso efectivo a todas las personas, lo cual implica la eliminación de cualquier disposición legal que impida dicha protección. Es que se concluye que, la “reforma de blindaje” no es más que una violación a los principios constitucionales en materia de derechos humanos, más importante, esto es la progresividad y no regresión.

4.2 Inaplicabilidad del criterio aislado del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. VIII/2015 (10a.)¹⁵

Se ha argumentado que con la entrada en vigor de la Reforma de blindaje no deben de analizarse los recursos que han sido interpuestos con anterioridad a

¹⁵ Tesis: P. VIII/2015 (10a.,) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 21, agosto de 2015, Tomo I, Décima Época, pág. 357. Reg. digital: 2009818.

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. *La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica del particular; no obstante, cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra contenida en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica. Tal conclusión deriva de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, en función de lo cual establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema y determina su significado, de manera que,*

la publicación de la referida reforma, con el argumento de que en tratándose de reformas constitucionales, el principio de retroactividad no es observable,¹⁶ por así haberlo resuelto el Pleno del Máximo Tribunal.

Si bien el criterio en cuestión es útil como referencia, debemos considerar que no es vinculante en términos obligatorios dentro del marco jurisprudencial actual, pues a partir de la reforma publicada el 7 de junio de 2021 se adoptó un modelo de creación jurisprudencia que se ha conocido como la teoría del precedente, que prevé que las sentencias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictadas por mayoría de ocho votos, tendrían carácter de obligatoriedad para todos los órganos jurisdiccionales del país.

Sin embargo, el criterio aislado a que se hace referencia, al haber sido dictado en el año 2015, no es obligatorio para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁷ lo que sugiere que su aplicación automática podría no ser necesaria en este contexto.

por lo general, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios. En ese tenor, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque el procedimiento de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia. Así, acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales “originales”, como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios; en tanto que sus “reformas” pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del órgano reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita (por disposición del Constituyente o del órgano reformador), o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley.

¹⁶ Entrevista al diputado Ricardo Monreal Ávila. “Iniciativa que reafirma la prevención de impugnaciones contra reformas a la Constitución es para evitar uso discrecional de órganos de justicia: Ricardo Monreal”, Comunicación Social/Sub. de Agencia de Noticias, 22 de octubre de 2024, YouTube. Véase del minuto 4:50 al 5:00. Disponible en: «<https://www.youtube.com/watch?v=N5lOPqBwLv4>».

¹⁷ Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, art. Décimo Primero Transitorio: “Décimo Primero. *Las tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se hubieran emitido con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo*

No obstante, dado que se trata de una decisión unánime del Pleno, merece una justificación clara si la SCJN decide apartarse de ella. Esto responde a la necesidad de preservar la coherencia y legitimidad en las decisiones judiciales y de ofrecer un fundamento claro para cualquier cambio en la interpretación constitucional. Por lo tanto, en la práctica, sería razonable y necesario que la Corte explicara por qué no aplicará el criterio establecido en la tesis unánime.

Ahora, de un análisis a la ejecutoria que dio origen a ese precedente, se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfocó en estudiar la aplicación retroactiva de las disposiciones constitucionales, destacando cómo las modificaciones en la Constitución —por regla general—, por su posición jerárquica suprema, tienen un alcance especial que permite su aplicabilidad a hechos previos, pues por, su propia y especial naturaleza, implica considerarla siempre como una unidad coherente y homogénea en todo momento, de manera que las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues permanece siempre la misma a pesar de los cambios.

Sin embargo, en el presente, esa situación parece diferir lo resuelto en dicho precedente. En efecto, como se ha venido exponiendo a lo largo del presente artículo, esta reforma constitucional de “blindaje” no es una reforma cualquiera —como la que se analizó en el precedente, que fue la de Derechos Humanos de 2011—, es decir, si bien el criterio del Máximo Tribunal debe resultar válido en ciertos contextos, ello debe ser cuando la reforma en cuestión realmente sea coherente y homogénea con la propia Constitución, esto es, que sea progresiva y respete la naturaleza de la misma.

Por ello, si se argumenta que la entrada en vigor de la reforma de blindaje implica que no deben analizarse los recursos interpuestos antes de su publicación, basándose en un criterio previo de la SCJN sobre la no retroactividad de

sistema de precedentes obligatorios, mantendrán ese carácter. Únicamente las sentencias que se emitan con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto podrán constituir jurisprudencia por precedente”.

las reformas constitucionales, ese precedente, en principio, al haber sido emitido antes de la adopción de la teoría del precedente, carece de obligatoriedad.

Pero lo más relevante es su análisis de fondo, pues se estima que la Constitución debe considerarse una unidad homogénea, lo cual justifica la no retroactividad de reformas coherentes con su naturaleza y principios fundamentales. Sin embargo, la “reforma de blindaje” podría interpretarse como una medida regresiva que impide el control judicial y vulnera los principios esenciales de progresividad y protección de derechos humanos.

Por lo tanto, aplicar un criterio de no retroactividad a una reforma que en apariencia no es coherente ni homogénea con la Constitución resultaría improcedente y contrario a los estándares internacionales, lo que generaría que dicho precedente no sea aplicable a esta reforma constitucional, pues se insiste en la necesidad de que la “reforma de blindaje” deba ser examinada bajo una perspectiva que privilegie la protección efectiva de los derechos humanos, evitando mecanismos que limiten el acceso a la justicia.

5. Los límites implícitos materiales como el principio de progresividad no contraviene la contradicción de tesis 105/2021 del índice de la Segunda Sala de la SCJN

Habiendo sentado las bases anteriores, es momento de recapitular para justificar la necesidad de un mecanismo de control constitucional ante una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hasta este punto, hemos discutido dos reformas constitucionales de gran relevancia: 1) la reforma en materia de impartición de justicia y 2) la reforma de blindaje. También se han abordado las diferencias entre el Poder constituyente originario y el Poder reformador, así como los límites a los que este último está sujeto. De igual manera, hemos identificado las cláusulas de intangibilidad implícitas y cómo la “reforma de blindaje” aparentemente vulnera el principio de progresividad y la prohibición de regresión en materia de derechos humanos.

En ese contexto, lo que procede en este momento es estudiar si es dable someter a un mecanismo de control constitucional una reforma a la Carta magna. Para ello, resulta indispensable analizar el criterio más reciente que he encontrado de la SCJN: la contradicción de tesis 105/2021. En dicho precedente, el Máximo Tribunal estableció que no se puede llevar a cabo un control de constitucionalidad ni de convencionalidad respecto de los preceptos constitucionales, señalando que los preceptos de la Constitución no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad a través del juicio de amparo ni mediante ningún otro medio de control constitucional.

Sin embargo, este precedente no aborda un supuesto en que una reforma constitucional transgreda un límite material implícito, como lo sería la progresividad de los derechos humanos o la afectación a la independencia judicial, pues la Corte se ha centrado en la improcedencia del juicio de amparo frente a reformas constitucionales desde una perspectiva de contenido material, pero no trató la posible existencia de límites materiales implícitos o cláusulas intangibles al Poder reformador.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios, cuando ha abordado la procedencia del análisis de reformas constitucionales, siempre lo ha hecho desde un enfoque formal, concentrándose en el procedimiento de reformas. Un ejemplo de ello es el amparo en revisión 186/2008, del cual he venido hablando. En este amparo se reconoció la posibilidad de un control jurisdiccional en casos donde se alegue una violación de las normas procedimentales contenidas en el artículo 135 de la Constitución, aspecto que se reiteró en la propia contradicción de tesis 105/2021, pues la Segunda Sala se enfocó en la improcedencia del juicio de amparo respecto del contenido material de las reformas.

El párrafo 106 de la sentencia de la contradicción de tesis 105/2021 aclara que su resolución no se pronuncia sobre la validez del juicio de amparo basado en vicios del procedimiento legislativo:

106. Sólo resta precisar que lo aquí resuelto no implica un pronunciamiento acerca de la procedencia o improcedencia del juicio de amparo contra una reforma y/o adición a la Constitución Federal por virtud de los vicios del procedimiento legislativo que preceda a su emisión, pues como quedó referido en la parte final del considerando cuarto, la materia de la presente contradicción de tesis se ciñó únicamente a definir el punto jurídico ahí delimitado y no otros que no hubieran formado parte de la litis.

A pesar de lo anterior, no he localizado precedente en donde la SCJN haya profundizado en la existencia o violación de límites implícitos materiales al Poder reformador. De hecho, en el propio amparo en revisión 186/2008 se establece que los límites implícitos formales están contenidos en el artículo 135 de la Constitución general, mientras que los “límites materiales del poder reformador tendrían que ser definidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en todo caso estarían relacionados con la garantía de los derechos y con la división de poderes”.

Esta falta de desarrollo jurisprudencial se evidenció recientemente en la acción de inconstitucionalidad 164/2024, en la cual la SCJN tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la validez de la reforma judicial. Sin embargo, al no alcanzarse la mayoría calificada de ocho votos requerida para invalidarla, la problemática sigue abierta. La falta de consenso dentro del Pleno refleja la ausencia de un criterio uniforme sobre la posibilidad de que ciertas reformas constitucionales vulneren principios fundamentales y, en consecuencia, si pueden o no ser objeto de control constitucional.

Si bien la SCJN ha definido al Poder reformador como un órgano complejo con la función de reformar la Constitución, situándose por encima de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,¹⁸ sin embargo —y esto es importante preci-

¹⁸ En la contradicción de tesis 105/2021, la Segunda Sala de la Suprema Corte dijo:

“podría decirse-, que se encuentra por encima de los otros tres poderes y de cualquier órgano público sea federal o local, en virtud de que es el único que mediante el desempeño de su capacidad normativa y mediante reformas o adiciones a la Constitución, puede suprimir, reformar, adicionar o matizar las atribuciones y las funciones estatales y, por ende, también las estructuras y la distribución de competencias determinada por el Poder Constituyente Originario para los otros poderes y órganos del Estado, incluyendo los de los órdenes locales y municipales. Inclusive, puede crear órganos fuera de la esfera de los tres Poderes

sar—, el Poder reformador no está por encima del Poder constituyente originario, ya que este último es quien le dotó de competencia, es decir, sin la existencia del primero, no podría constituirse el reformador. Por esta razón, su actuar debe acotarse en dos cuestiones fundamentales:

1. la necesidad de que la reforma cumpla con un aspecto formal, es decir, que se apegue a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional,
2. que su actuar respete las cláusulas intangibles implícitas de la propia Constitución, tales como los derechos humanos, la división de poderes (independencia judicial), la supremacía constitucional y la soberanía popular.

No hacerlo traería como consecuencia una violación formal por parte del Poder reformador, pues implicaría la falta de competencia para reformar aspectos que sean contrarios a la propia voluntad del Constituyente originario.

6. Método de adjudicación

Existen otros países en donde se ha planteado la disyuntiva de la que he venido hablando, esto es, ¿qué pasaría si el Poder reformador invade la esfera de competencia del Constituyente originario?

En efecto, en relación a los límites competenciales del reformador de la Constitución, en la sentencia constitucional C 1040-2005, emitida por la Corte Constitucional de la República de Colombia, se hizo alusión a la línea jurisprudencial trazada en relación con esos límites, adoptando una teoría de la sustitución.

Dicho órgano constitucional, señaló —tal y como ya fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el precedente amparo en revisión

que realizan funciones, originalmente de la competencia de éstos, de manera autónoma (órganos constitucionales autónomos)”.

186/2008— que debe tomarse como punto de partida la ya explicada diferencia entre Poder constituyente originario y Poder de reforma de la Constitución, el cual —este último—, en cuanto poder constituido, deriva su competencia de la propia Constitución. En ese contexto, la Corte colombiana destacó su jurisprudencia en los términos literales siguientes:

Primero, como la competencia de un órgano es el presupuesto para analizar el procedimiento que dicho órgano ha de seguir para expedir una norma, el análisis de si el reformador de la Constitución actuó dentro de su órbita de competencia es una cuestión diferente y previa a la de juzgar si el procedimiento se llevó a cabo respetando las formas establecidas. También es una cuestión distinta a juzgar si el contenido material del acto acusado contradice la Constitución, lo cual escapa al control constitucional que ejerce la Corte sobre las reformas constitucionales [tal como se sostuvo en el apartado XII, apartado A, del presente escrito de controversia constitucional].

Segundo, la especificidad del juicio relativo a la competencia del reformador radica en estudiar si el reformador substituyó la Constitución, sin que por ello efectúe un control material ordinario del acto acusado. Es decir, en el juicio de substitución no hay una comparación entre la reforma y la Constitución con miras a establecer si la primera contradice la segunda, dado que, por definición, una reforma constitucional contradice la Constitución por ella reformada.

Tercero, el concepto de substitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles.

Cuarto, la Corte ha subrayado que el concepto de substitución se distingue de otros con los cuales no puede confundirse, tales como los de intangibilidad e irreversibilidad, o afectación y vulneración de contenidos, los cuales aluden a juicios materiales de las reformas constitucionales que escapan a la competencia de la Corte Constitucional. La Corte solo tiene competencia para verificar que el poder de reforma, que es constituido, no haya adoptado un acto mediante el cual substituya la Constitución que lo habilitó exclusivamente para reformarla.¹⁹

¹⁹ Hago un paréntesis. Aunque la Corte evita explícitamente hacer referencia a cláusulas intangibles, la lógica subyacente al test de substitución sí aborda implícitamente esos límites materiales. Esto se debe a que,

Quinto, la Corte ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformativos de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución. En esa dirección, esta Corporación ha delineado los rasgos generales del método que ha de aplicarse para identificar sustituciones totales o parciales de la Carta, aunque no ha desarrollado ni precisado sus componentes.

Sexto, la Corte ha dicho que la aplicación del método para identificar sustituciones en ningún caso puede conducir a volver irreformables normas de la Carta porque no hay normas pétreas ni principios intangibles en la Carta de 1991. Toda ella es reformable, más no sustituible.²⁰

Como podemos ver, el Tribunal constitucional colombiano ha reafirmado su postura de que el poder reformador de la Constitución no es absoluto y opera bajo competencias delimitadas. En su jurisprudencia, la Corte destaca que aunque el poder de reforma es amplio y permite realizar modificaciones significativas, éstas no pueden suponer una alteración tan fundamental que transforme la esencia de la Constitución.

La doctrina de la Corte sobre la “sustitución de la Constitución” explica que este fenómeno ocurre cuando un elemento esencial de la Constitución no sólo se modifica, sino que es reemplazado por otro que contradice o difiere completamente de su naturaleza original. Este reemplazo haría irreconocible a la Constitución de 1991 en sus fundamentos básicos. La Corte también aclara que aunque el Congreso puede introducir reformas profundas para responder a los cambios sociales y las expectativas ciudadanas, no le es permitido sustituir, total o parcialmente, la Constitución con elementos que desvirtúen su identidad esencial.

para determinar si una reforma sustituye la Constitución, resulta necesario evaluar si se ha desmantelado algún elemento esencial de la misma. En otras palabras, la Corte, al aplicar el test de sustitución, termina protegiendo indirectamente aquellos aspectos fundamentales que podrían considerarse cláusulas intangibles, aunque no los mencione de manera explícita.

²⁰ Corte Constitucional de Colombia (2005), “Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 02 de 2004 ‘Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones’”, sentencia del 19 de octubre de 2005, disponible en: «<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1040-05.htm>». [Consultado el 18 de octubre de 2024].

Por lo tanto, la Corte Colombiana sostiene que la preservación de la coherencia constitucional y el respeto por el principio de supremacía constitucional solo son posibles si se concibe al Poder reformador como un órgano constituido y sujeto a limitaciones. Esto justifica la existencia de mecanismos de control sobre los actos de reforma que excedan las competencias establecidas por la Constitución, garantizando que ningún órgano constituido se coloque por encima de la Constitución misma.

6.1. Propuesta de método de adjudicación

En el apartado anterior, se abordó la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre el test de sustitución. A partir de esa base, propongo un método de adjudicación²¹ para determinar si el órgano constituyente permanente puede, a través de una “reforma y/o enmienda constitucional”, modificar aspectos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el entendido de que el método no se trata de un examen de fondo en torno al contenido del acto reformatorio de la Constitución, sino de un juicio sobre la competencia del órgano encargado de adelantar la reforma.

En el caso, se estima que el test planteado opera de la siguiente manera:

- a. **Premisa mayor:** implica enunciar aspectos definitorios de la identidad de la Constitución que han sido sustituidos por el acto reformatorio.

Como se ha visto a lo largo del presente artículo, las cláusulas de intangibilidad que se deducen previstas por el Constituyente permanente son las siguientes:

²¹ En términos de la jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.) de la Segunda Sala del Alto Tribunal, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, pág. 838 Reg. digital 2019276: “TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL”.

- a.1 Derechos humanos*
- a.2 División de poderes*
- a.3 Independencia judicial*

- b. Premisa menor:** examen del acto acusado. En este punto, se debe establecer cuál es su alcance jurídico en relación con los elementos definitorios identificadores de la Constitución, a partir de los cuales se han aislado los parámetros normativos del control.

En principio, en relación con la reforma del Poder Judicial, se estima que ésta podría trastocar puntos intangibles, los cuales no pueden ser sustituidos.

Se explica:

Recapitulando, las modificaciones introducidas son las que se indican a continuación:

- *disminución de once ministros a nueve,*
- *elección popular de las personas titulares de los órganos jurisdiccionales,*
- *se modifica la carrera judicial,*
- *eliminación de requisitos técnico-jurídicos para ocupar el puesto de titular de un órgano jurisdiccional,*
- *creación y renovación de órganos administrativos,*
- *destitución de las personas que actualmente ejercen esos cargos,*
- *eliminación del principio de inamovilidad en el encargo,*
- *independencia salarial.*

- c. Contraste de las anteriores premisas:** consiste en verificar si la reforma reemplaza una cláusula de intangibilidad.

La reforma al Poder Judicial de la Federación no representa sólo un ajuste o modificación de sus funciones y estructura, sino que introduce cambios significativos que podrían impactar los principios constitucionales de independencia judicial y separación de poderes. Es decir, en lugar de ser una modificación

compatible con el diseño original de la Constitución, introduce elementos que podrían modificar sustancialmente el sistema de justicia previamente establecido.

La independencia judicial es un pilar del sistema democrático, pues garantiza que los jueces y magistrados actúen sin influencias políticas y protejan los derechos ciudadanos bajo un sistema imparcial.²²

Ahora, una elección popular de personas juzgadores podría generar cuestionamientos respecto a su impacto en la autonomía judicial, particularmente si existiera una influencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de selección.

Por otro lado, sin tener un soporte sólido en relación con los requisitos técnico-jurídicos y permitir la elección popular de titulares judiciales, podría generarse una politización, es decir, esta manera de elegir personas juzgadoras los podría exponer a presiones y compromisos políticos que pueden condicionar sus decisiones y vulnerar su imparcialidad. Así, se estima que la reforma no sólo altera la forma en que los jueces acceden a sus cargos, sino que podría impactar la esencia de la independencia judicial.

Además, la inamovilidad judicial, consagrada en el artículo 97 de la Constitución de 1917, establecía un marco de estabilidad para que los jueces y magistrados actúen sin temor a represalias ni influencias externas. Este principio no solo protegía a los jueces en su ejercicio profesional, sino que también otorgaba a la ciudadanía la seguridad de que sus casos serán juzgados de manera objetiva, sin interferencias políticas. La reforma propuesta, al eliminar la inamovilidad, podría generar un escenario en el que los jueces tengan que considerar factores

²² Consúltase Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura”. Aprobados en la Asamblea General de la ONU, resoluciones 40/32 (29 de noviembre de 1985) y 40/146 (13 de diciembre de 1985). Disponible en: «<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>».

políticos en sus resoluciones, es decir, realizar determinaciones “populares”, lo que podría influir en su autonomía.

En conclusión, la reforma al PJF, en lugar de preservar y fortalecer el diseño original, introduce cambios tan profundos que podrían sustituir elementos definitorios de la Constitución de 1917. Por ello, si se quebrantan los principios de independencia e imparcialidad judicial, constituye un acto de sustitución constitucional.

Luego, en tratándose a la reforma de blindaje, se plantea la cuestión de si ésta excede los límites del Poder reformador al imponer una restricción absoluta a la revisión de las reformas constitucionales. Este aspecto genera preocupaciones en torno a su compatibilidad con un Estado de derecho basado en la protección de los derechos humanos, es decir, limitar la posibilidad de impugnar reformas que pudieran afectar estos derechos podría traducirse en un retroceso en términos de garantías constitucionales.

La voluntad del constituyente originario en la Constitución de 1917 fue establecer un sistema de justicia y control que protegiera los derechos fundamentales, garantizando que ningún poder constituido —incluido el legislador reformador— pudiera situarse por encima de estos principios. La reforma de blindaje, al bloquear cualquier mecanismo de control sobre las reformas constitucionales, podría alterar esta esencia protectora de la Constitución y, a su vez, crear un vacío en el sistema de frenos y contrapesos que permite el abuso de poder.

En conclusión, el método de adjudicación propuesto permite analizar de manera rigurosa y sistemática la competencia del órgano reformador, asegurando así la preservación de los principios fundamentales de la Constitución y la coherencia de nuestro sistema constitucional. Al hacerlo, se garantiza que el Poder reformador, en su calidad de órgano constituido, actúe dentro de los límites que le han sido impuestos por el constituyente originario.

7. Conclusión

El análisis realizado en este artículo permitió identificar cómo la doctrina y la jurisprudencia hacen distinciones importantes entre el Poder constituyente originario y el Poder reformador, aspecto clave e indispensable para comprender los límites dentro de los cuales debe actuar durante el proceso de una reforma constitucional.

Es indispensable señalar que el Poder reformador no es un poder ordinario, pues, como se vio, puede incluso ponerse por encima de los otros poderes, por ello, resulta clave que sus facultades y atribuciones no se desborden.

Con base en este estudio, se ha evidenciado que pueden existir ciertas reformas que trastocan su función de modificación para convertirse en actos de sustitución constitucional, pudiendo vulnerar valores esenciales que se encuentran dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En particular, las reformas que se analizaron —“judicial” y de “blindaje”— en este artículo pueden representar un desafío serio para la estabilidad constitucional en nuestro país, pues en apariencia comprometen esos elementos esenciales que sostienen el orden democrático.

Por ello, se estima indispensable utilizar un método como el propuesto en el presente artículo —“test de sustitución”—, dado que brinda una herramienta metodológica sólida para evaluar si una reforma excede los límites del Poder reformador. Este método no evalúa el carácter sustantivo de la reforma en sí misma, sino que nos ayuda a determinar si se reemplazan esos valores fundamentales que son el pilar de la Constitución, lo que justificaría su control constitucional.

El debate sobre estas reformas, particularmente en torno a si el Poder reformador puede actuar sin límites efectivos, sigue vigente. Aunque en la acción de inconstitucionalidad 164/2024 se intentó esclarecer esta cuestión, la falta consenso

dejó sin respuesta definitiva la delimitación de esos límites de los que hemos venido hablando. Sin embargo, el presente estudio ofrece una primera aproximación a estos límites, aportando elementos para una mejor comprensión del tema.

No podemos negar el descontento por parte de la ciudadanía ante el actuar del Poder Judicial, ya sea en actuaciones judiciales, en el tema de los salarios y privilegios, y es legítimo que la sociedad demande cambios profundos. No obstante, responder a estas demandas no debería implicar comprometer principios constitucionales esenciales. Firmemente creo que es posible lograr una transformación preservando el equilibrio de poderes que define al Estado mexicano, en donde debe permear el consenso y la mesura en la toma de decisiones.

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su papel de guardiana constitucional, tiene el deber de preservar estos principios mientras responde a la evolución de las necesidades ciudadanas. Si bien es esencial que el Poder Judicial sea reformado para ganar la confianza pública, como sociedad debemos buscar una transformación en donde se pueda respetar la estructura constitucional. La prohibición total de medios de control constitucionales y la politización de la función jurisdiccional no son el camino hacia una justicia eficaz ni hacia una verdadera democracia.

Por ello, ante la ola de reformas constitucionales, es esencial proteger los valores fundamentales que sostienen la estructura y la identidad del Estado mexicano. La “reforma de blindaje” y las modificaciones al Poder Judicial *tal y como fueron propuestas* pueden presentar riesgos significativos para el principio de progresividad y no regresión de los derechos humanos, así como para la independencia judicial.

De ahí que, en este momento, el método de adjudicación propuesto proporciona una herramienta clave para distinguir entre reformas que respetan los valores constitucionales y aquéllas que los vulneran. Al ejercer este control no sólo se evita una regresión en derechos humanos, sino que se refuerza el compromiso

del Estado mexicano con la justicia y los derechos fundamentales. La supervisión cuidadosa de estas reformas es esencial para garantizar un sistema jurídico que respete la voluntad popular, la dignidad humana y el Estado de derecho.

8. Bibliografía

Albert, R., Nakashidze, M. y Olcay, T. (2022), *La resistencia formalista a las reformas constitucionales inconstitucionales*, Dikaion, vol. 31, núm. 1, pp. 5-49. Disponible en: «<https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.1>»

Bachof, O. (2010). *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*. Palestra Editores, Lima, p. 85. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32756.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma el 01 de noviembre de 2024.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Corte IDH, Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala. “Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 17 de noviembre de 2021”. Serie C No. 445, Párrafo 104. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_445_esp.pdf.

Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221. Párrafo 228. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

Entrevista al diputado Ricardo Monreal Ávila. Véase minuto 4:50 a 5:00 del siguiente link. <https://www.youtube.com/watch?v=N5l0PqBwLv4>

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 14 de junio de 2024.

Medina, Hilario, “Introducción”. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 TOMO I. p. 31 a 33 Disponible en: <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo1.pdf>

Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura”. Aprobados en la Asamblea General de la ONU, resoluciones 40/32 (29 de noviembre de 1985) y 40/146 (13 de diciembre de 1985). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>.

Propuesta de sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcantará Carrancá.

Roznai, Y. (2020). *Reformas constitucionales inconstitucionales: Los límites al poder de reforma*. Edición académica y traducción de Vicente F. Benítez R., Santiago García Jaramillo, Julián González Escallón, Marcelo Lozada Gómez y Luis Felipe Vergara Peña. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Semanario Judicial de la Federación. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

Sentencia recaída a la Contradicción de Tesis 105/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Fernando Franco Gonzáles Salas. 7 de abril de 2021.

Sentencia recaída a la Contradicción de Tesis 249/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. 13 de junio de 2019

Sentencia recaída a la Contradicción de Tesis 293/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 3 de septiembre de 2011.

Sentencia recaída al Amparo en Revisión 186/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 4 de noviembre de 2008.

Sentencia recaída al Amparo en Revisión 217/2022, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Decimoséptimo Circuito. Ponente: Magistrado Ignacio Cuenca Zamora.

Sentencia recaída al Recurso de Reclamación 9/2016, Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Norma Lucia Piña Hernández. 2 de mayo de 2016.

Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación | Consulta a trámite 4/2024, intervención Señor Ministro Javier Laynez Potisek -2:04:49 a 2:06:10- Disponible en: <https://www.youtube.com/live/8-6LiFTQV0g>

