

CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

I. Introducción

En los últimos años la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ha sido objeto de múltiples reformas¹, tan solo de marzo a mayo de 2019 se publicaron cuatro decretos².

Por ello, resulta elemental revisar si el papel del Poder Revisor de la Constitución (en adelante Poder Revisor) al momento de realizar su función tiene límites que la propia Constitución le impone y la conveniencia de sujetar a control judicial las reformas en las que no se observen dichos límites, proponiendo su eventual revisión a través de la acción de inconstitucionalidad.

En el presente, se harán algunas reflexiones acerca de la supremacía y rigidez de las normas constitucionales, así como los límites tanto materiales como formales a las reformas, valiéndonos para ello de la doctrina y de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en torno al tema.

II. La Constitución como Norma Suprema

La Constitución es la Norma Suprema del ordenamiento Jurídico por razones tanto de carácter formal, como de carácter material. Las de carácter formal (de superlegalidad), se dan en relación a los principios de jerarquía de las normas y de rigidez constitucional.

Ambos principios están establecidos en la CPEUM, principalmente en sus artículos 133 y 135. El primero se refiere a que la Constitución es la norma de mayor jerarquía de todo el sistema jurídico, por lo que está por encima de las demás leyes y el segundo consiste en el procedimiento dificultado para su reforma, es decir, su reforma requiere de una mayoría calificada en el Congreso de la Unión (Congreso) y la participación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

¹ A la fecha existen 238 decretos de reforma a nuestra Constitución, publicados en el Diario Oficial de la Federación. Consultar en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

² El 14 de marzo en materia de extinción de dominio; el 26 de marzo para crear la Guardia Nacional; el 12 de abril correspondiente a la prisión preventiva oficiosa; y el 15 de mayo relacionada con la reforma educativa.

Los principios de jerarquía de normas y rigidez constitucional se entienden principalmente con la distinción entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos, los cuales son regulados en su estructura y esfera de competencias en la propia Constitución.

La razón de carácter material, es en relación al contenido de las normas constitucionales las cuales contienen los valores superiores de una sociedad determinada, los llamados “principios jurídicos positivos fundacionales”³, como por ejemplo las normas relativas a los derechos fundamentales, “mediante los cuales se define la estructura básica de la sociedad”⁴.

Al respecto, Marcos del Rosario Rodríguez⁵, ha señalado que la Constitución es suprema, por los valores y principios fundamentales que alberga, y es por ello, que debe contener una fuerza normativa lo suficientemente eficaz, que permita el funcionamiento estructural del sistema jurídico, de manera que no existan elementos que se antepongan a ella.

Por ello coincidimos con Eduardo García de Enterría⁶, quien considera a la Constitución como norma fundamental, como la primera de las normas del ordenamiento jurídico porque define el sistema de fuentes formales del Derecho (llamándola “fuente de las fuentes”) y porque la misma esta llamada a perdurar, refiriéndose con ello a la rigidez y a la preeminencia jerárquica de la misma sobre todas las normas del ordenamiento; y a su vez considera que el valor específico de la Constitución es la posesión de unos determinados valores materiales, que son la base entera del ordenamiento.

³ Utilizando la expresión de Rodolfo Luis Vigo, en su libro “La Interpretación Jurídica. Del Modelo Iuspositivista Legalista Decimonónico a las Nuevas Perspectivas”, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni editores, 1999, p.117.

⁴ Alexy, Robert, *Los Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Democrático*, (trad. de Alfonso García Figueroa), en “Neoconstitucionalismo(s)”, en Carbonell Miguel (edición de), “Neoconstitucionalismo(s)”, Madrid, Editorial Trotta, 2003. pp. 34 y 35.

⁵ Del Rosario Rodríguez, Marcos, *La cláusula de supremacía constitucional. El artículo 133 constitucional a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*, Biblioteca de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2011, p. 4.

⁶ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Cuarta Reimpresión a la 3ª. ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 50

III. Reforma constitucional y rigidez constitucional

La rigidez constitucional es un elemento de permanencia de la Norma Suprema, por lo que la mayoría de la doctrina coincide en que las disposiciones constitucionales que prevén la modificación de sus normas "...ha pasado de ser un elemento insidioso para la Constitución, a convertirse en una condición de su vida."⁷

Así, "...la eficacia y fuerza del texto constitucional como norma suprema se consolida... ante el hecho de saberse resguardada e intangible de cualquier pretensión o intención por parte de algún órgano de poder que pretenda modificarla sin estar facultado para ello"⁸.

La mayoría de las Constituciones contienen disposiciones para su reforma, las cuales exigen un procedimiento más complejo que el legislativo ordinario para su modificación, en otras palabras, su procedimiento está garantizado con el principio de rigidez constitucional. Tal es el caso de México, que en el artículo 135 constitucional dispone:

"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.

Entonces el procedimiento de reforma constitucional constituye un límite formal a la adaptación de la Constitución vigente a la realidad cambiante. "La reforma es un sistema de cambio del sistema constitucional que permite dinamizar el sistema jurídico postulando procedimientos para que las reglas puedan cambiar dentro del orden que predetermina"⁹.

El Poder Revisor, no es una prolongación del poder constituyente, sino un poder constituido para tal efecto, "aunque se trate del poder dotado de la máxima

⁷ Prólogo de Gustavo Zagreblesky en Tania Groppi; "La Reforma Constitucional de los Estados Federales" (traducción de Liliana Rivera Rufino); México, FUNDAp-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.; 2003, p. 16

⁸ Del Rosario Rodríguez, Marcos, *op.cit.*, p. 5.

⁹ Ferreyra, Raúl G., *Poder, Democracia y Configuración Constitucional*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM, No. 11 julio-diciembre 2004, p. 132.

eficacia jurídica entre todos los previstos en el ordenamiento actual...” debe tener límites.¹⁰

IV. Límites formales y materiales a la reforma constitucional

Como se ha advertido, el Poder Revisor de la Constitución tiene límites, los cuales pueden clasificarse en dos: límites formales y límites materiales.

Toda Constitución rígida impone límites formales relativos al procedimiento de reforma, como los establecidos en los artículos 73 fracción III, que establece la facultad del Congreso para admitir nuevos Estados en la Federación, con la participación de las legislaturas estatales y el Poder Ejecutivo Federal (es un procedimiento extraordinario y especial de reforma para el artículo 43 de la CPEUM,), y el establecido en el artículo 135 del mismo ordenamiento, cuyo texto fue transcrito con anterioridad.

Ahora bien, estos **límites formales** se refieren tanto a los órganos facultados, como al procedimiento mismo de reforma que deben efectuar, por lo que, de no sujetarse a dichas normas constitucionales, se estaría actuando al margen de la Constitución, lo cual conllevaría a que dichas normas no constituyeran una reforma a la constitución vigente, sino una traición a la misma, y por lo tanto se estaría actuando como poder constituyente.

En palabras de Riccardo Guastini “la modificación legal de la Constitución es ejercicio del poder constituido, mientras que su cambio ilegal es ejercicio del poder constituyente”¹¹.

Por su parte Germán Bidart Campos señala que una reforma contraria a la Constitución, significa una máxima ruptura en el máximo nivel, que bien cabe equiparar a una impunidad e irresponsabilidad totales frente a la supremacía y al valor normativo de la Constitución inconstitucionalmente modificada, ya que la reforma es

¹⁰ “Por tratarse de un poder constituido, es natural que tenga límites, mas allá de los cuales se transformaría en un poder constituyente...Un poder constituido se basa en la misma Constitución Zagrebelsky, Gustavo, *La Constitución y sus Normas*, en Carbonell, Miguel (compilador) “Teoría de la Constitución: Ensayos Escogidos”, 2da. Ed. México, Porrúa –UNAM, 2002, p. 73.

¹¹ Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, 1ª reimpresión a la 1ª. Ed., México, Ediciones Fontamara, 2003, p.43

ejercicio del poder derivado que tiene límites, en cuanto al mecanismo a que debe sujetarse para ser válida, y en cuanto al contenido que no le está reservado cambiar en la Constitución.¹²

Los **límites materiales o sustanciales** al Poder Revisor de la Constitución, se dan en razón del contenido de las normas susceptibles o no de modificación, esto es, se refiere al objeto de la reforma.

Estos límites pueden ser explícitos (también conocidos como cláusulas de intangibilidad) e implícitos. Los primeros, son aquellos que están expresamente establecidos en el propio texto constitucional, como por ejemplo la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 en su artículo 171 estableció que “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados” y el mismo texto, también estableció límites explícitos temporales, como los contenidos en los artículos 166 y 169, que hacían referencia a la facultad de las legislaturas estatales para hacer observaciones sobre determinados artículos constitucionales, hasta 1830.

En cambio, los límites implícitos son aquellos que no están expresamente dispuestos en las normas constitucionales, pero que de su interpretación o integración pueden inferirse. Como el caso del artículo 7° de la CPEUM el cual establece que es inviolable la libertad de imprenta, al decir “inviolables ha querido decir: “no son susceptibles de ser suprimidos mediante el procedimiento de reforma constitucional”¹³.

Como es sabido, en nuestra Constitución vigente no existen límites explícitos de reforma, por lo que en principio todo es reformable, sin embargo hay quienes han considerado que reformar el procedimiento de reforma en lo substancial¹⁴, y los

¹² Bidart Campos, German, *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 118, 2003, p. 273.

¹³ Guastini, Riccardo, *Estudios Sobre Interpretación Jurídica* (traducción Marina Gascón y otro) 5ª. Ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 128 y 129.

¹⁴ Carbonell, Miguel *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 4ª. Ed., México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 261.

“derechos humanos y los principios que postulan que el pueblo es el depositario del poder político y el sistema democrático”¹⁵ constituyen límites implícitos¹⁶.

Al respecto el Ministro en retiro Góngora Pimentel, señaló que “...toda Constitución contiene un núcleo que define su identidad así como la continuidad del Estado, por lo que necesariamente es inmodificable, esta inmodificabilidad [...] constituye el fundamento de la imposibilidad de suprimir el orden constitucional en su totalidad, o en las partes nucleares, y sustituirlo por otro distinto, ...”¹⁷, mencionando que las partes nucleares a las que debe quedar sometido y limitado el Poder Revisor son “...las cuestiones que establecen en torno a la soberanía popular, los derechos fundamentales [...], cuya premisa es la dignidad humana, la cláusula democrática, [...], la división de poderes, ...”¹⁸.

Por último, cabe señalar que las reformas y adiciones a la Constitución que permite el artículo 135 de la CPEUM deben ser parciales, ya que al establecerse los términos reformas y adiciones, debe entenderse que se pueden producir cambios, más no la abolición de la propia Constitución. En palabras de Carlos del Cabo:

“El reconocimiento de la reforma constitucional como reforma parcial es uno de los fines ideológico-políticos, y en todo caso es una conclusión inevitable de la construcción jurídica que distingue y en realidad divide al Poder constituyente y el de revisión. Porque a este doble tipo de poderes debe corresponder un doble tipo de competencias: totales podría decirse, en un caso; limitadas, en el otro...”¹⁹.

¹⁵ En su trabajo *¿Una Reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?*, en *El Significado actual de la Constitución*, México, 1998, pp. 319-350, comentado por Pablo Enrique Reyes Reyes, “La Acción de Inconstitucionalidad”, México, Oxford, 2000, pp. 157 y 158.

¹⁶ Al resolver la controversia constitucional 82/2001, se formuló voto minoritario por algunos ministros, quienes no solo aceptaron el control formal de las reformas constitucionales, sino que también aceptaron los límites implícitos al señalar que la facultad de reformar o adicionar la Constitución, aún cuando no se limita a su contenido, no debe afectar la esencia, es decir, los principios jurídicos y políticos que representan los valores fundamentales de una comunidad y que constituyen la superestructura constitucional creada por el constituyente, por lo tanto debe ser revisable el contenido de las reformas. Ver en “El Procedimiento de las Reformas y Adiciones a la Constitución Federal no es susceptible de Control Jurisdiccional” México, Suprema Corte de Justicia de la Nación -Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no. 2, 2005, pp.67 y sigs.

¹⁷ Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución. La necesidad de limitar al poder constituyente constituido*, Biblioteca de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 13

¹⁸ *Ibidem*, p. 14

¹⁹ De Cabo, Carlos, *La Función Histórica del Constitucionalismo* en Carbonell, Miguel (compilador) “Teoría de la Constitución: Ensayos Escogidos”, 2da. Ed. México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 53.

V. Las Reformas Constitucionales como objeto de Control Jurisdiccional

Tal y como hemos indicado, en México el proceso de revisión constitucional está garantizado por el principio de rigidez constitucional, bajo esta premisa surgen dos interrogantes: ¿este cuenta a su vez con garantías constitucionales para su protección? o, concretamente, ¿está sujeto al control jurisdiccional?

A. Doctrina

Manuel Aragón, señala que “el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad al mismo”²⁰, es decir si se entiende a la Constitución como norma y no solo como una norma vigente y suprema, sino eficaz. Así, cuando la Constitución se entiende como realidad normativa y no como mera configuración nominal y semántica, puede lícitamente sostenerse la existencia de una justicia constitucional.²¹

El mismo autor, es categórico al establecer que “las limitaciones del poder se encuentran garantizadas a través de diversos instrumentos (reservas de ley, cláusulas de rigidez constitucional...), pero de entre ellos solo los instrumentos de control aseguran la efectividad de esas garantías”²² y nos explica como así la reserva de ley, por ejemplo garantiza la división de poderes, pero cuando es violada se entra en el ámbito jurisdiccional que podría llegar anular el acto violatorio de dicha garantía, como la anulación de un reglamento expedido respecto a una materia con reserva de ley.

Hans Kelsen ya afirmaba que la Constitución está verdaderamente garantizada cuando la anulación de los actos es posible. “Una Constitución a la que le falta la garantía de anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico”²³.

²⁰ Aragón, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 88, 2002, p. 81.

²¹ Ideas sostenidas por Pedro de Vega, en *Estudios Políticos-constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Doctrinales, Núm. 42, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Complutense de Madrid, 2004, pp. 285 y 286.

²² Aragón, Manuel, *op. cit.*, pp. 134 y 135.

²³ En “La Garantía Jurisdiccional de la Constitución” (traducción de Rolando Tamayo y Salmorán), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Ensayos Jurídicos, 2001, p. 95.

En ese sentido, en los países donde existe una jurisdicción constitucional como el nuestro, deben quedar sometidas a control no solo las leyes sino las reformas constitucionales²⁴, toda vez que las disposiciones relativas al procedimiento de reformas, son normas constitucionales que gozan de supremacía y por lo tanto no pueden escapar del control de constitucionalidad, en virtud de que el control jurisdiccional es “absolutamente necesario para el concepto y la existencia misma de la Constitución”²⁵.

B. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

En 1999, el Pleno de la SCJN al resolver el **Amparo en Revisión 1334/98**, abrió la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente, la validez de las reformas constitucionales, así estableció que los procedimientos de reforma constitucional deben respetar el contenido del artículo 135; es decir, se aceptó que las reformas constitucionales fueran revisadas al menos formalmente²⁶, lo que representaba una cierta apertura del máximo tribunal a considerar la necesidad de que el poder reformador de la Constitución estuviera controlado, bajo el argumento de que al ser un órgano constituido, no podía ser considerado un poder ilimitado.

No obstante, en la **Controversia Constitucional 82/2001**, la SCJN modificó este criterio al señalar en la tesis P./J. 39/2002, que:

“...el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y [...], no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de

²⁴ Así, por ejemplo, en el sistema constitucional colombiano, la Constitución dispone en su artículo 241 que la Corte Constitucional colombiana, es el órgano facultado para “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”. De manera que, a través del proceso denominado demanda de inconstitucionalidad, ese máximo tribunal puede realizar un control formal de las reformas constitucionales, y por esta razón, ha formulado una doctrina jurisprudencial conocida como la doctrina de la *sustitución constitucional*, según la cual, el Poder Revisor de la Constitución puede reformar el texto fundamental, pero no puede sustituirlo, lo que se actualiza cuando vulnera su núcleo axiológico. Ver en Vázquez-Gómez Bisogno, *op.cit.*, p.169

²⁵ Manuel Aragón, *op.cit.*, p. 172.

²⁶ Tesis [P.LXII/99](#), *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 11.

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.**²⁷ (Énfasis añadido)

Congruente con lo anterior, la Segunda Sala de la SCJN en el **Amparo en Revisión 123/2002**²⁸ confirmaba la improcedencia del juicio de amparo o de cualquier otro medio de control en contra del contenido de las reformas constitucionales o de su procedimiento de aprobación.²⁹

En 2008 el Pleno de la SCJN discutió si es aceptable o no someter a control el procedimiento de reformas en materia electoral de 2007 en la **Acción de Inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007** y resolvió que deberían ser sobreseídas, al advertir que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control de las leyes en sentido estricto, mas no de cualquier otro conjunto normativo y por esta razón, no podía sostenerse que a través de éstas se permitieran impugnar reformas constitucionales.³⁰

²⁷ Tesis [P./J. 39/2002](#), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

²⁸ De cuya resolución se deriva la Tesis [2a.CXLI/2002](#), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, noviembre de 2002, p. 455.

²⁹ Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, *op.cit.*, pp. 4 y 5.

³⁰ Tesis derivadas de la resolución:

[ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA.](#), P. VIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p.1097.

[ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERIRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA.](#), P. VII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1100.

[ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ELECTORAL.](#), P. VII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1103.

[ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS.](#), P.

Ahora bien, en contra de la reforma constitucional en material electoral referida también se promovieron múltiples amparos los cuales fueron desechados por notoria improcedencia, sin embargo, la SCJN en ejercicio de la facultad de atracción en el amparo en Revisión 186/2008³¹ determinó que debía reponerse el proceso a efecto de que el juez de distrito correspondiente pudiera entrar al estudio del caso y no desecharlo en principio.³²

Posteriormente, aún y cuando la reforma del 2013 a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispuso la improcedencia del juicio de amparo contra adiciones o reformas a la Norma Suprema, en el 2014 la Segunda Sala de la SCJN aprobó la tesis de rubro **“CONTROL CONSTITUCIONAL. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**, en la que determinó que “... los preceptos constitucionales no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo..”, toda vez que las normas que forman parte de la CPEUM constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control judicial.³³

De lo anterior, podemos observar que son diversos los criterios de la SCJN e incluso discordantes en algunos casos; y si bien es cierto que, con fundamento en el principio de *stare decisis*, el Poder Judicial está obligado a cumplir sus criterios, también lo es que está facultada para cambiarlos y tomar un rumbo distinto, como ha sucedido en diversas ocasiones.

IV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1104.

[ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE "NORMAS GENERALES", SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.](#), P.V/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1106.

³¹ Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, *op.cit.*, p. 13.

³² Se tiene noticia de que una juez de distrito otorgó un amparo en contra de una reforma a la CPEUM (Amparo 1753/2017), por considerar que hubo un vicio en el procedimiento de reforma. A mayor abundamiento consultar Francisco Gómez Bisogno, *op.cit.*, pp. 14-19.

³³ [Tesis 2a./J. 3/2014](#), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, p. 938.

VI. La Acción de Inconstitucionalidad. Como Garantía Constitucional de Control al Poder Revisor de la Constitución

Como es sabido, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, la SCJN conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Así pues, si analizamos los diferentes incisos de la fracción II, encontramos que esas normas, son leyes federales, locales o tratados internacionales.

Ahora bien, en lo que concierne a si las reformas constitucionales son susceptibles de control por esta vía, la doctrina se encuentra dividida ya que no está contemplada de manera expresa, ni tampoco prohibida por la propia Constitución, por lo que ha correspondido a la SCJN establecer el criterio para su procedencia.

Joaquín Brage Camazano, señala con toda puntualidad que mientras no estén excluidas constitucionalmente las leyes de reforma el control de constitucionalidad debe extenderse a ellas.³⁴

En primer lugar en un Estado Federal como el nuestro, cabe hacer la distinción entre reformas constitucionales a las constituciones de los estados y a la constitución federal. Respecto a las primeras existe consenso en que éstas si son objeto de control por vía de acción de inconstitucionalidad, por razón de jerarquía, esto es por encontrarse subordinadas a la constitución federal.³⁵

En lo referente a, si las reformas a la constitución federal son objeto o no de la acción de inconstitucionalidad, los que afirman que no son objeto de control

³⁴ Brage Camazano, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Doctrinales núm. 191, 2000, p. 160.

³⁵ Así se ha señalado que las constituciones locales son normas de carácter general que no pueden escapar del control abstracto que ejerce la SCJN, tal y como se establece en la tesis de rubro [ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.](#)

Respecto al control sobre las reformas a la constitución local, cabe advertir que la posible contradicción entre las normas constitucionales reformadas y ésta no es impugnada por esta vía, sino por el cauce si es que ha sido sancionado en la propia constitución local, como por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad previstas en las Constituciones Locales de Veracruz, Estado de México, Chiapas y Coahuila.

jurisdiccional, fundamentalmente basan su criterio en que “una vez que concluye el proceso legislativo, forman parte integrante de la Constitución, a pesar de que, como se ha dicho son obra del Congreso de la Unión. Lo mismo puede afirmarse en lo que atañe a normas de naturaleza transitoria que regulan la entrada en vigor de las reformas constitucionales”³⁶, lo cual resulta falaz, debido a que el objeto de la acción sería precisamente si el proceso de reforma ha sido constitucional o no, esto es si es válida o no la existencia de esa reforma y, por lo tanto, si forma parte integrante o no de la Constitución. En este sentido Joaquín Brage Camazano afirma que:

“...tal argumento está viciado, pues precisamente lo que se está discutiendo es eso si la reforma constitucional ha cumplido los requisitos que el constituyente originario ha querido que se respetaran para, de ser así, y sólo en la medida que así fuera, considerar a esas leyes como parte integrante de la Constitución. Pero si esos requisitos no se cumplen, es obvio...que la pretendida reforma no puede tener validez...”³⁷.

A su vez, otros juristas, entre ellos algunos ministros de la SCJN han afirmado que al ser el Poder Judicial un poder constituido, no puede estar por encima del Poder Revisor de la Constitución.

La objeción que cabe hacer es que el Poder Revisor también es un poder constituido por la suma de varios poderes constituidos: que son el Congreso, aunque se requiera de una mayoría calificada y las legislaturas de los estados, de conformidad con el artículo 135 constitucional, razón por la cual el argumento no puede ser válidamente aceptable.

Por su parte José Ramón Cossío Díaz, afirmaba en 2004 que “en materia de acciones de inconstitucionalidad resulta difícil imaginar la posibilidad de ejercerla con motivo de los vicios de inconstitucionalidad, ya que primero, el Constituyente

³⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2da. Edición, México, Oxford, 2002, p. 846 y Pablo Enrique Reyes Reyes, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, Oxford, 2000, p. 157 y sigs. Este último si bien no acepta el control como se encuentra actualmente nuestra Constitución, expresa que sería necesario establecer “un mecanismo de control jurisdiccional de la actividad del Poder Permanente, en cuanto a la forma, vía amparo y en cuanto al fondo vía acción de inconstitucionalidad.”

³⁷ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p.159.

Permanente no se identifica con los órganos cuyos integrantes pueden llevar a cabo una impugnación y, segundo, porque la reforma no resulta equiparable a una ley”³⁸.

Respecto de la identificación de órganos, aunado a los argumentos anteriores, puede añadirse que entonces tampoco las constituciones locales serían impugnables por vía de acción de inconstitucionalidad, debido a que la mayoría de ellas establecen en el procedimiento de reforma constitucional, la participación de los ayuntamientos.³⁹

Con relación a que el resultado de la reforma no es equiparable a una ley, cabe decir que, si bien es cierto que las normas constitucionales tienen características especiales, como por ejemplo ser supremas, a diferencia de las normas legales, formalmente, son leyes: Leyes Fundamentales.

Podemos afirmar entonces junto con Joaquín Brage Camazano que “la reforma Constitucional no se aprueba por un acto o una norma administrativa del Congreso, sino por medio de una ley... las reformas constitucionales... son leyes de reforma”⁴⁰.

Aún y cuando, como lo señalamos en el apartado anterior, el pleno de la SCJN determinó que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control de las leyes en sentido estricto, mas no de cualquier otro conjunto normativo, y, por lo tanto, no podía sostenerse que a través de este medio se permitieran impugnar reformas

³⁸En su comentario al artículo 105 en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada y Concordada), 18ava. Ed., Tomo IV, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 142.

³⁹ Como por ejemplo el artículo 145 de la Constitución del Estado de Guanajuato que señala: “En todo tiempo puede ser reformada o adicionada la presente Constitución. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, es indispensable que el Congreso las apruebe por el voto de cuando menos el setenta por ciento de sus miembros y, además, **sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos.** (énfasis añadido)

Las reformas y adiciones a esta Constitución podrán ser sometidas a referéndum por los diputados, los Ayuntamientos o los ciudadanos, en los términos que ésta y la Ley correspondiente establezcan. En el caso de los ciudadanos, éstos deberán representar cuando menos el diez por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores correspondiente a la Entidad.

(...)”

⁴⁰ Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p. 158.

constitucionales, la discusión de las acciones de inconstitucionalidad referidas con anterioridad⁴¹ resulta relevante para pensar que aún no todo está dicho.

De ésta, destacan ideas como aquella en la que se señaló que es misión de un tribunal constitucional verificar que las reformas constitucionales hayan sido aprobadas conforme al procedimiento establecido en la Constitución y que para ello resulta indispensable el control jurisdiccional del órgano reformador; también, aquella en la que se aceptó la posibilidad de conocer de la regularidad de las reformas constitucionales por vía de acción de inconstitucionalidad, argumentando que el concepto norma general previsto en el artículo 105 fracción II de la CPEUM, debe interpretarse en un sentido amplio, y en éste, engloban perfectamente las reformas a la ley fundamental.⁴²

En torno a la posibilidad de realizar un control material de las reformas constitucionales⁴³, hay quien señaló que el contenido de estas puede ser materia de control por parte de la SCJN, y que si bien la Constitución no prevé límites expresos o cláusulas de intangibilidad que otorguen una protección especial a ciertas materias frente a la actuación del órgano reformador, ésta no se reforma a sí misma, lo hace el Congreso y los congresos locales como órganos constituidos, por ello, se deducen con claridad límites materiales a las reformas constitucionales.⁴⁴

Finalmente, lo anterior nos permite reflexionar en torno a “las omisiones en las que incurre el Poder constituyente –quizá premeditadamente– y que nos obligan a preguntarnos cuando estamos frente a ellas, si lo correcto será deducir potestades ilimitadas para los órganos constituidos”⁴⁵, sin embargo, afirmar lo anterior implicaría deducir que nadie puede estar por encima del Órgano reformador, cuando lo correcto

⁴¹ Para ahondar más sobre la discusión, consultar en Francisco Gómez Bisogno, *op.cit.*, pp. 7-10.

⁴² Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, *op.cit.*, pp. 8 y 9.

⁴³ Por ejemplo, en el sistema constitucional estadounidense, por lo que respecta a los estados miembros de la federación, indiscutiblemente ha existido un control, tanto formal como material de las reformas por parte de los tribunales estatales los cuales han declarado la existencia de límites al poder de reforma, han diferenciado dos clases de reforma (enmienda y revisión), así como el papel en dichos procesos democráticos. Ver en: González Quintero, Rodrigo, *Tradición y revolución: Aproximación a la cultura de la reforma constitucional en Estados Unidos*, Jurídicas, Manizales: Universidad de Caldas, 2014, No. 1, Vol. 11, pp. 251 a 257. Disponible en: [http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas11\(1\)_13.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas11(1)_13.pdf)

⁴⁴ *Ibidem*, p. 10

⁴⁵ *Ibidem*, p. 11

sería concluir que nadie puede estar por encima de la Constitución y que, el órgano encargado de su defensa es precisamente la SCJN.

Ahora bien, cuando la SCJN sostiene que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución encuentra su garantía en sí mismo, está aceptando que no hay un control sobre la garantía de rigidez constitucional, ya que la considera como garantía autónoma, por lo que de acuerdo a lo expuesto, podemos afirmar que al quedar esta garantía sin control jurisdiccional, la efectividad de la norma constitucional no queda del todo asegurada, con lo que frente a su posible violación queda sin defensa la Constitución.

Aún y cuando, es desafortunado que un Tribunal que pretende consolidarse como un verdadero Tribunal Constitucional haya establecido un criterio respecto de los controles constitucionales en ese sentido, no podemos descartar que, como lo señalamos anteriormente, la posibilidad de que la SCJN pueda abandonar dicho criterio a fin de salvaguardar el principio de rigidez y por lo tanto, de supremacía constitucional vía acción de inconstitucionalidad, para que de esta manera pueda realizarse el objeto esencial de la acción abstracta de inconstitucionalidad señalado por el maestro Héctor Fix Zamudio, “garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico Fundamental.”⁴⁶

VII. Conclusiones

El proceso de revisión constitucional si bien está garantizado por el principio de rigidez constitucional, éste a su vez debe estar sujeto a control jurisdiccional, debiendo quedar sometidas al control abstracto de inconstitucionalidad.

Así, mediante la acción de inconstitucionalidad se debe controlar judicialmente las reformas a la Constitución a fin de garantizar la supremacía y rigidez constitucionales, de modo que el Poder Revisor de la Constitución, como poder constituido, respete los límites establecidos en la Ley Fundamental.

Nada impide que la jurisdicción constitucional ejercida por la SCJN vigile el procedimiento de las reformas constitucionales mediante la acción de inconstitucionalidad. No obstante, para ello sería necesario que el Máximo Tribunal

⁴⁶ Cfr. Fix Zamudio Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª. Edición, México, Porrúa-UNAM, 2003. pp. 872-873.

reconsidere la posibilidad de que cuando se impugnen las reformas constitucionales principalmente por considerar que se ha violado el procedimiento de reforma, modifique el criterio de declarar su procedencia por vía de acción de inconstitucionalidad, a fin de cumplir con su función de defensor y vigilante del orden constitucional, sobre todo por los tiempos de pluralidad y cambio político que actualmente se viven en nuestro país.