

Referencia: “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 (“Decreto”).

El 31 de octubre de 2024 se publicó en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el Decreto, mismo que tiene un considerable impacto² en el orden jurídico nacional y sobre todo en el Estado de Derecho. Tal Decreto, de manera sucinta, dispone:

- i. En materia de controversias constitucionales³ y acciones de inconstitucionalidad⁴, se establece que son improcedentes cuando tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a la Constitución⁵; y,
- ii. En materia del juicio de amparo⁶, se establece que: a) Tratándose de juicios de amparo que resuelvan sobre la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso la sentencia que se dicte fijará efectos generales; y, b) Que no procede el juicio de amparo contra adiciones o reformas a la Constitución⁷.

En torno a lo anterior, a continuación, algunos comentarios generales:

1. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Previo a esta reforma, la Constitución no contemplaba explícitamente la posibilidad de impugnar adiciones o reformas constitucionales mediante estos mecanismos, sin embargo, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (“SCJN”) conservaba la facultad de interpretarlo.

¹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5742105&fecha=31/10/2024#gsc.tab=0

² Incluyendo respecto de la impugnación de la denominada Reforma al Poder Judicial de la Federación del 15 de septiembre de 2024.

³ La controversia constitucional procede de controversias (no electorales) entre la Federación y un Estado (o el Distrito Federal), la Federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o sus Cámaras, entre Estados, entre Estados o Municipios, entre municipios de diversos Estados, etc.

⁴ Las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la constitución y sólo pueden ejercitarse por el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores en contra de leyes expedidas por el congreso, en 33% de los integrantes de las legislaturas estatales en contra de leyes emitidas por el mismo órgano (igual en el DF), el Ejecutivo Federal en contra de normas de generales federales y de Entidades Federativas, los partidos políticos en contra de leyes electorales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes federales o estatales que vulneren derechos humanos.

⁵ Adición de un quinto párrafo al artículo 105 Constitucional.

⁶ Medio extraordinario de defensa y único medio de control constitucional directo que pueden promover las personas físicas y morales ante violación a los derechos humanos y garantías previstas en la Constitución.

⁷ Modificación al primer párrafo de la fracción II del artículo 107 Constitucional.

La postura general de la SCJN -no obligatoria para ella en futuros casos- y partiendo del análisis de las acciones de inconstitucionalidad, era la improcedencia de ésta en contra de reformas constitucionales, pues en tal acción sólo podría plantearse la no conformidad de normas generales en sentido estricto (leyes federales o locales y tratados internacionales). Sin embargo, tratándose del juicio de amparo, existieron diversos precedentes -aislados- que aceptaron su procedencia.

Como un antecedente de gran relevancia, en la acción de inconstitucionalidad 9/2016-AI-promovida por el Movimiento de Regeneración Nacional (“Morena”) a través del entonces Presente de su Comité Ejecutivo Nacional, Andrés Manuel López Obrador, tal partido político impugnó en acción de inconstitucionalidad una reforma a la Constitución (tanto por cuestiones de forma como de fondo), alegando su procedencia. La acción fue desechada por el Pleno de la SCJN por considerarse que una acción de inconstitucionalidad no es la vía para impugnar una reforma constitucional.

Morena interpuso recurso de reclamación (9/2016) sosteniendo la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de reformas constitucionales, pero el Pleno de la SCJN confirmó la resolución recurrida. Sin embargo, dos ministros formularon precisiones importantes, que en un futuro podrían variar la postura del Máximo Tribunal⁸:

Ministro Luis María Aguilar Morales:

“En ese orden de ideas, se considera que la acción de inconstitucionalidad no es procedente para impugnar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de que en la demanda respectiva se hubieran planteado violaciones al procedimiento regulado en el artículo 135 de esa Norma Fundamental, al no existir la posibilidad de que ese medio de control proceda en contra del acto producto de ese procedimiento.

Importa destacar que esta conclusión no obsta para que en casos extremos, donde se advierta que una supuesta reforma constitucional no lo es, al no haberse seguido el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional, atendiendo al principio de supremacía constitucional, pudiera considerarse que lo impugnado no es propiamente un acto de esa naturaleza y, por ende, se le pueda otorgar el trato de una norma general que no proviene del Poder Reformador de la Constitución y, por ende, sí resultaría procedente ese medio de control.

Es decir, sólo en casos excepcionales donde se advierta la violación al artículo 135 constitucional, en aras de que prevalezca lo previsto en este precepto fundamental y, por ende, el principio de supremacía constitucional podría aceptarse la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para remediar ese ilícito constitucional.”

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea:

“...Como se advierte de los citados precedentes, la procedencia del control jurisdiccional sobre reformas constitucionales no está definitivamente zanjada en la jurisprudencia de la Suprema Corte. No existe ningún criterio obligatorio sobre el tema, sino que por el contrario, es una cuestión que ha sido objeto de numerosos debates y reflexiones a lo largo de los años, e incluso de decisiones encontradas en el seno de este Pleno, por lo que difícilmente puede superar el estándar de improcedencia “manifiesta”, el cual exige comprobar la existencia una causa “patente y absolutamente clara” para el desechamiento de una acción.

...

⁸ https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/hCmC3XgB_UqKst8oKyF5/%22Cuerpo%20electoral%22

Por cuanto hace a los vicios formales, he sostenido reiteradamente —incluso desde antes de mi incorporación a la Suprema Corte— que todos los medios de control constitucional proceden en contra de violaciones al procedimiento de reformas constitucionales porque una reforma constitucional que no cumple con el procedimiento establecido en el artículo 135, no llega a incorporarse a la Norma Fundamental, por lo que respecto de ella no es posible predicar el principio de supremacía.

...

Pero al margen de que hagan valer o no vicios formales, mi posición sobre la procedencia de los medios de control constitucional respecto de reformas a la Norma Fundamental ha evolucionado con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 junio de 2011. Con esta reforma se generó un nuevo paradigma que tiene como punto central el respeto a los derechos humanos a través de diversos mecanismos con los que, a mi juicio, la propia Constitución abre la puerta para la impugnación material de reformas constitucionales, al menos en ciertos casos, por varios motivos:

En primer lugar, porque las atribuciones de la Suprema Corte en materia de control constitucional deben entenderse redefinidas a la luz del artículo 1º constitucional. Dicho precepto establece que todas las autoridades estamos obligadas en el ámbito de nuestra competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que modaliza el ejercicio de todas las competencias constitucionales. El artículo 1º es, en cierta forma, un prisma a través del cual debe interpretarse toda la Constitución.

Por otro lado, el reposicionamiento de los derechos humanos en nuestro orden jurídico —ilustrado por el cambio de una Constitución que otorgaba derechos a una que los reconoce en términos del artículo 1º— pone en evidencia que el Estado Mexicano en la actualidad admite que hay derechos anteriores a él, que no puede sino respetar y que no podría vulnerar, modificar, y mucho menos desaparecer. En este sentido, no debe olvidarse que el concepto de Constitución como parámetro de validez de los actos y normas ya no se limita al texto de la Norma Fundamental, sino que comprende a las normas sobre derechos humanos contenidas en tratados internacionales suscritos por México y que el principio de interpretación pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona, todo lo cual ha llevado a este Pleno a sostener que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos.

Además, los jueces constitucionales estamos obligados a velar por el cumplimiento de los principios enunciados en el artículo 1º constitucional, entre ellos el de progresividad y su correlativo de no regresividad, conforme al cual una vez reconocido un derecho humano, en principio, no puede haber retroceso, de manera que los derechos humanos previstos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales gozan de una rigidez reforzada por virtud de la cual, para suprimirlos o restringirlos, deben darse razones sumamente robustas.

Así, es claro que el Estado Mexicano, a través del medio legítimo para hacerlo —el poder reformador de la Constitución— se autolimitó al insertar en el sistema constitucional toda una serie de derechos humanos que ya no le son disponibles, por lo que una reforma constitucional que los restringiera de manera grave tendría que ser invalidada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de los mecanismos de control constitucional de su competencia, los cuales deben servir para preservar y defender los derechos humanos como lo ordena la Constitución...”

Entonces, fue precisamente una acción de inconstitucionalidad de Morena la que motivó la reapertura de la discusión en torno a la posibilidad de impugnación de reformas o adiciones a la Constitución en casos excepcionales, a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, discusión que se abría en torno a la posibilidad de procedencia por vicios formales (vicios del procedimiento legislativo), pero también por vicios de fondo (contenido de la reforma en contra de cláusulas pétreas⁹).

⁹ Disposiciones contenidas en la Constitución que no deben alterarse por ser fundamentales y constituir el espíritu del Constituyente Originario, decisiones políticas fundacionales que salvaguardan la democracia y las libertades.

Es así como previo a la reforma, la discusión era vigente (respecto a la posibilidad de impugnación de reformas o adiciones constitucionales al no existir un criterio obligatorio para la SCJN) y el criterio podría cambiar en cualquier momento, con la reforma se prohíbe expresamente tal posibilidad (cuando menos por cuanto hace a vicios de fondo, los relativos a los vicios formales podría seguir siendo discutibles).

Por lo anterior, con la reforma se busca que ante cualquier conformación legislativa que alcance la mayoría calificada a que se refiere el artículo 135 Constitucional se pueda modificar la Constitución sin límite alguno (pues no se establecieron límites) y sin posibilidad de ser cuestionado mediante medios de control constitucional (cuya procedencia se prohíbe), en tanto no procederá ningún medio de defensa previsto en el orden jurídico nacional en contra de tal adición o reforma. Sin límite alguno puede implicar, por ejemplo, medidas regresivas en materia de derechos humanos o incluso alterar la forma de gobierno y los principios fundacionales de la República Mexicana sin necesidad de constituir un nuevo Congreso o Asamblea Constituyente¹⁰.

Sin embargo, no debe olvidarse que el propio texto constitucional, en su artículo 29, establece que la restricción o suspensión de los derechos o garantías reconocidos en la misma Carta Magna, únicamente procede en ciertos casos particulares, y de hecho prohíbe expresamente restringir -entre otros- el **principio de legalidad y retroactividad**, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de dichos principios, lo que evidentemente fue pasado por alto en la reforma que se analiza, y plantea un primer problema que tendrá que ser resuelto por el Poder Judicial, sobre todo cuando al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, siendo ponente el propio Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, se reconoció que los pronunciamientos que eventualmente implique una diferencia de criterio respecto de los alcances que pueda llegar a tener un derecho específico reconocido en la Constitución, deben ser resueltos con base en el principio *pro persona*, lo que constituye una limitante orgánica (hablando del sistema constitucional) a la llamada “inimpugnabilidad” que plantea la reforma de que se trata.

2. Juicio de amparo.

2.1 Prohibición de efectos generales. Primeramente, se prohíben efectos generales respecto de sentencias de amparo que resuelvan sobre la inconstitucionalidad de normas generales.

Lo que se busca con esta reforma es dar marcha atrás a la interpretación que realizó la SCJN con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011¹¹, en el sentido que “si bien los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, es perfectamente admisible

¹⁰ Este Congreso o Asamblea son una inminente posibilidad si, entre otros supuestos, la SCJN declara la inconstitucionalidad de la denominada Reforma al Poder Judicial del 15 de septiembre de 2024 y la SCJN no observara la reforma de inimpugnabilidad de las reformas constitucionales analizadas en la presente nota, pues el Poder Ejecutivo y Legislativo tendrían que optar, entre otras posibilidades, por un desacato liso y llano, o por acatar una resolución que les es parcialmente desfavorable y utilizarla como justificación, entre otros, para incluso -en el peor de los escenarios- buscar crear una nueva Constitución.

¹¹ Tesis 1a. XXI/2018 (10a.) de rubro PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011

que al proteger a los quejosos, **indirectamente y de manera eventual**, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional”.

Ahora bien, al margen de ello, tiene un impacto adicional aparentemente no visible pero también considerable y que implica una regresión, consistente en que con esta reforma se estaría prohibiendo la procedencia misma del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas¹² en tanto los efectos de un fallo protector son generales.

2.2 Improcedencia del amparo contra adiciones o reformas a la Constitución. Esta prohibición se eleva a rango Constitucional (previamente se incluyó en la Ley de Amparo), precisamente para evitar las interpretaciones sustentadas por la SCJN, como el sustentado por la Segunda Sala del Máximo Tribunal¹³, respecto de la inconstitucionalidad la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo por violar el artículo 17 Constitucional al limitar el acceso a la Justicia.

3. Conclusiones. Como puede apreciarse, el efecto -e incluso la intención- de esta reforma en realidad frena el desarrollo de análisis y criterios de orientación garantista y progresista del Poder Judicial de la Federación para lograr que los medios de control constitucional pudieran alcanzar una mayor protección de los derechos humanos reconocidos tanto en la propia Constitución como en los Tratados Internacionales, así como el aseguramiento de un verdadero Estado de Derecho.

Dicha intención fue anunciada desde la reforma de junio de 2024 a la Ley de Amparo que prohibió la suspensión con efectos generales y eliminó la facultad del Juzgador para verificar si la protección al orden público o al interés social se encontraba negando la suspensión, o bien, otorgándola¹⁴. Desde luego la intención inmediata es impedir u obstaculizar la resolución sobre las acciones de inconstitucionalidad y amparos promovidos en contra de la denominada Reforma al Poder Judicial de la Federación del 15 de septiembre de 2014 (http://www.mgk.mx/files/pReforma_Judicial_15_sep.Judicial_Reform%20S5ep.1.pdf) e incluso aplicando tal reforma de manera privativa respecto de las minorías que promovieron las acciones de inconstitucionalidad y retroactiva¹⁵, pues su artículo Segundo Transitorio dispone que los asuntos que se encuentren en trámite deberán resolverse conforme a las disposiciones contenidas en esta reforma.

Si se suma la reforma a la Ley de Amparo en materia de suspensión del acto reclamado, la reforma al Poder Judicial de la Federación y la presente reforma de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal, es claro que el efecto jurídico que se busca es limitar el alcance de los medios de control constitucional (una regresión adjetiva que también podría implicar un efecto similar en aspectos sustantivos), generando como efecto práctico que la mayoría calificada de Morena y sus aliados en el Congreso podrá reescribir la Constitución conforme a su voluntad y sin límite objetivo alguno, aunado ello al debilitamiento y cooptación del propio Poder Judicial por

¹² Cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución, ya sea de forma total o parcial (las expide pero de manera deficiente).

¹³ Tesis bajo el rubro “AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO VIOLA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL LIMITAR INJUSTIFICAMENTE EL ACCESO A DICHO JUICIO CONTRA SENTENCIAS PRONUNCIADAS EN SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” CON REGISTRO DIGITAL 2006982.

¹⁴ (revisar para más información: https://www.linkedin.com/posts/mariomejiakargl_reforma-ley-de-amparo-suspensión-del-acto-activity-7208646172977049601-PJ11?utm_source=share&utm_medium=member_ios)

¹⁵ Aunque existe un precedente del Pleno de la SCJN que estima que la retroactividad de las normas constitucionales no antenta contra el Principio de Supremacía Constitucional (registro digital 2009818).

los intereses políticos del grupo hegemónico en el propio Congreso, claramente el efectos será jurídicamente adverso al principio de progresividad de los derechos fundamentales arriba mencionados.

4. Algunos elementos que permanecen y deben ser considerados. Aunque no es el objeto de la presente nota, frente a la inminente crisis constitucional (que puede agravarse con motivo de lo que la SCJN resuelva respecto de las impugnaciones a la Reforma del Poder Judicial de la Federación) es preciso señalar que, entre otros, algunos elementos siguen presentes en la interpretación de los medios de defensa para controlar la Constitución y derechos humanos previstos en la misma, por lo que será necesario considerarlos:

- i. **El artículo 29 de la propia Constitución establece que la restricción o suspensión de los derechos o garantías reconocidos en la misma Carta Magna, únicamente procede en ciertos casos particulares, y de hecho prohíbe expresamente restringir -entre otros- el principio de legalidad y retroactividad, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de dichos principios.**
- ii. La declaratoria general de inconstitucionalidad prevista en el artículo 107, fracción II de la Ley de Amparo, sigue vigente solamente respecto de la inconstitucionalidad de normas generales, con lo que existe la posibilidad de tener un efecto general, aunque en procedimiento diverso y exceptuando la materia fiscal;
- iii. Seguirá siendo procedente el amparo en contra de omisiones legislativas totales o parciales y, aunque el efecto del eventual fallo protector no sea general, diversos criterios del Poder Judicial de la Federación han señalado que la omisión legislativa no puede oponerse como excusa para el incumplimiento de un precepto constitucional¹⁶, en tanto el Juzgador puede otorgar un efecto particular a la sentencia que aunque no sea general y carezca de soporte en leyes, sea acorde al principio de mayor beneficio para efecto de algún derecho humano previsto en la Constitución;
- iv. La interpretación *pro persona* (más favorable a la persona) sigue vigente, al igual que los principios que rigen los derechos humanos como universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta interpretación no ha sido limitada en cuanto a sus alcances y siempre podrá incluso traslapar sus efectos en cuestiones adjetivas (*pro actione*);
- v. Sigue vigente (aunque en el proyecto original de la reforma en análisis se buscó también afectar a través de disposiciones que fueron finalmente retiradas) la defensa de los derechos humanos a través de los procedimientos previstos en los Tratados Internacionales en la materia celebrados y ratificados por México (como los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos); y,
- vi. Aun ante la improcedencia de los medios de control constitucional en contra de reformas a la Constitución:

¹⁶ Ver tesis con registro digital 2005197

a) La interpretación en torno a la procedencia de los vicios del procedimiento (que no son texto de la Constitución) y no de fondo, sigue resultando interpretable; y,

b) Respecto del fondo, persiste el control de convencionalidad de la Constitución respecto del derecho internacional en materia de derechos humanos e incluso podría reabrirse la vieja discusión en torno a la contradicción de un artículo de la Constitución respecto de otro, lo que si bien no implica la procedencia directa de un medio de control Constitucional contra una reforma o adición a la Constitución, sí implica la posibilidad del combate de la misma de manera indirecta a través de un juicio de amparo contra el primer acto de aplicación administrativa o jurisdiccional en donde pueda plantearse la convencionalidad de una norma constitucional o su contradicción con otra norma del mismo nivel, debiendo siempre prevalecer el principio más favorable de interpretación a los derechos humanos (permitiendo así el estudio de una reforma o adición Constitucional).

Desde luego, lo anterior no tendría sentido alguno si el Poder Judicial de la Federación no fuese autónomo, supuesto en el cual sólo quedaría la defensa de los derechos humanos en Tribunales Internacionales y los denominados contrapesos de *facto*.

Ciudad de México a 4 de noviembre de 2024