



La motivación de las reformas a la Constitución

Una propuesta de configuración
institucional para el caso mexicano

JOSÉ MIGUEL HOYOS AYALA

Prólogo de PEDRO SALAZAR UGARTE



Exedra

|C|E|P|C|

LA MOTIVACIÓN DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Una propuesta de configuración institucional
para el caso mexicano

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
Alejandro de las Alas-Pumariño Linde
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Elías Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Antonio Torres del Moral

JOSÉ MIGUEL HOYOS AYALA

LA MOTIVACIÓN
DE LAS REFORMAS
A LA CONSTITUCIÓN

UNA PROPUESTA DE CONFIGURACIÓN
INSTITUCIONAL PARA EL CASO MEXICANO

Prólogo de
PEDRO SALAZAR UGARTE

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2026

El original de este libro ha sido evaluado anónimamente de manera favorable por especialistas sin vinculación con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2026:

© JOSÉ MIGUEL HOYOS AYALA

© Imagen de cubierta facilitada por el autor

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
<http://www.cepc.gob.es>
Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC EN PAPEL: 145-26-023-0

NIPO CEPC PDF: 145-26-024-6

ISBN CEPC EN PAPEL: 978-84-259-2141-4

ISBN CEPC PDF: 978-84-259-2142-1

Depósito legal: M-16666-2026

Doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/ex2026.01.155>

Impresión: Imprenta Taravilla, S.L.

C/ Navales, 44 - 28923 Alcorcón (Madrid)

Impreso en España - *Printed in Spain*

A **Ale** y a Perri, una dupla de época... mi equipo, **mi amor**

A Tere, la gran maestra de mi vida

A Charles, mi amigo; la distancia es solo actitud

ÍNDICE

Prólogo	
<i>Pedro Salazar Ugarte</i>	11
I. INTRODUCCIÓN.....	15
II. LA EXIGENCIA DE MOTIVACIÓN AL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN..	19
1. ¿Órgano reformador o guardián ontológico de <i>las revoluciones</i> ?.....	20
2. Representación	39
3. Entonces, ¿es procedente el control de la motivación de las reformas constitucionales en México?...	52
III. LA <i>REFORMA JUDICIAL</i> . UN ANÁLISIS DE CASO	59
1. Breve identificación de las etapas del proceso de reforma	60
2. La reforma ante la Corte.....	61
3. El análisis de la reforma a la luz de la exigencia de motivación reforzada	69
IV. UNA PROPUESTA PARA LA MOTIVACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y SU CONTROL JURISDICCIONAL EN MÉXICO.....	117
1. El valor instrumental de la motivación	118
2. Vertientes básicas para la motivación de las reformas constitucionales	129
3. El control de la motivación.....	135
V. CONCLUSIÓN	145
BIBLIOGRAFÍA.....	149

PRÓLOGO

El trabajo de José Miguel Hoyos Ayala que el lector tiene en sus manos es un estudio riguroso sobre un tema que merece la atención de todas las personas interesadas en los procesos políticos constitucionales.

A partir de una tesis que aparenta ser simple pero que está grávida de implicaciones, el autor argumenta las razones por las que una reforma constitucional debe estar sustentada en una motivación sólida que, además, sea susceptible de un control de constitucionalidad.

Ello no solo para garantizar la validez jurídica de la reforma concreta sino también porque constituye una condición necesaria para salvaguardar al orden constitucional en su conjunto. Es una garantía para lograr la identidad y la coherencia constitucionales.

En el fondo descansa una premisa fundamental: las constituciones son sistemas normativos que demandan justificación de cada una de sus piezas y articulación en su conjunto. Esa es la conclusión que emana del Título II de este ensayo en el que el autor revisa con rigor la bibliografía teórica básica que le permite sustentar sus tesis.

Su caso de estudio es el proceso de constitucionalización en México desde la revolución de 1917 hasta la primera década del S. XXI. Ese apartado del libro es una suerte de fresco que retrata y sintetiza un proceso de constitucionalización que se fue desarrollando a lo largo de un siglo y colapsó en unos pocos años. Ello sucedió, paradójicamente, a través de procesos de reformas constitucionales.

La Reforma Judicial mexicana de septiembre de 2024 que Hoyos elige como objeto de análisis en el Título III del trabajo es elocuente. Con claridad y rigor, el autor refiere y analiza una reforma constitucional que contradice las exigencias mínimas de motivación y que, por su materia y efectos, ha tenido consecuencias catastróficas para el ordenamiento constitucional. Es verdad que el desmantelamiento institucional en México había iniciado antes, pero esta reforma en particular es el ejemplo que mejor contradice los rigores teóricos que Hoyos —con razón— advierte que deberían caracterizar a todas las reformas constitucionales.

La apropiación del contenido constitucional por una mayoría calificada de legisladores que se integró de manera espuria con la complicidad de las autoridades electorales mexicanas fue la fractura total de los principios de representación, autorización y responsabilidad que el autor demanda de los legisladores en un estado constitucional.

Sobre esa operación constitucional se ha escrito mucho y seguramente se seguirá escribiendo por parte de constitucionalistas y de politólogos porque es un caso en el que la lógica del derecho fue derrotada por las dinámicas del poder. La manera en la que se integró la mayoría espuria que ya he referido, el desaseo con el que se operó el proceso legislativo, la ausencia de deliberación y motivación al momento de la aprobación y, sobre todo, sus efectos en términos de independencia judicial, son un ejemplo de demolición constitucional en los tiempos del populismo.

Hoyos reproduce el discurso del entonces presidente López Obrador del 5 de febrero de 2024 en el que anunció con descaro lo que vendría después. El mensaje es el anuncio de un asalto desde el poder populista contra la institu-

cionalidad constitucional. Los pasos de esa operación autoritaria están minuciosamente reconstruidos en este ensayo.

Un actor relevante en ese proceso fue tristemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su incapacidad —jurídica, política y práctica— para evitar el desmantelamiento de los poderes judiciales mexicanos fue la puntilla del colapso. El Tribunal Constitucional se rindió ante la mayoría política y, al hacerlo, terminó por inmolarse.

Ese proceso y sus vicisitudes se encuentra documentado y reconstruido con claridad en el ensayo de José Miguel Hoyos. En ese apartado destaca la acuciosa descripción que ofrece de los precedentes que la propia Corte había adoptado sobre la motivación reforzada que debía sustentar a decisiones legislativas como la que estaba sobre su mesa.

Por razones de temporalidad, en su ensayo, Hoyos, no pudo dar cuenta de otra operación constitucional de mayo de 2026. Con ella, por iniciativa de la presidenta Sheinbaum, el poder de reforma constitucional se activó de nuevo para emprender una nueva reforma judicial. La finalidad —no reconocida con franqueza— era corregir algunos de los efectos perniciosos de la reforma judicial impulsada por el expresidente. Al final se trató de una «reforma a la reforma» igual de deficiente que la anterior.

Con esta nueva reforma se pospuso la segunda ronda electoral de juzgadores para impedir que coincidiera con las elecciones políticas de 2027 y se simplificó el procedimiento electoral que había sido desastroso en la primera edición. Pero, al mismo tiempo, se reforzó el poder del Tribunal de Disciplina Judicial (el «juez de jueces»), se centralizó el procedimiento de selección de candidaturas en un órgano político y se restó autonomía y libertad de configuración legislativa a los congresos de las entidades federati-

vas. O sea, se otorgó mayor control político al gobierno de la República sobre los jueces y se apostó por un mayor centralismo.

Lo que aquí importa resaltar es que, en contrasentido de las propuestas que realiza el autor en la última sección de su interesante y sólido ensayo, el órgano reformador de la constitución mexicano fracasó de nuevo. La falta de deliberación legislativa, los fallos de técnica constitucional y la ausencia de una motivación sólida reaparecieron con contundencia. Nada de sistematicidad ni coherencia constitucionales.

Basta con mencionar que una antinomia que Hoyos señala como muestra de las falencias de la primera reforma constitucional sigue vigente después de la segunda. En efecto, en la constitución mexicana existen dos mecanismos contrapuestos de nombramiento de la Presidencia de la Suprema Corte. No falta quien piensa que la omisión correctiva no responde precisamente a la impericia legislativa sino a la perversidad política porque será la nueva Suprema Corte la que resuelva la contradicción.

De esa decisión dependerá si la silla presidencial del tribunal corresponde a la segunda candidata más votada en la elección de 2025 (ministra Lenia Batres) o al ministro o ministra que resulte designada o designado por el voto mayoritario de sus pares.

Dejo a las personas lectoras ponderar la ponzoña de esta antinomia constitucional.

Pedro Salazar Ugarte
Alicante, España a 15 de junio de 2026.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ ha sido una práctica constante a lo largo de sus 108 años de existencia (1917-2025). A pesar de que contempla un mecanismo agravado de reforma que exige la aprobación de las dos terceras partes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas (diecisiete de treinta y dos)², hasta el 15 de octubre de 2025 (última reforma) su articulado había sido sometido a 856 modificaciones³ mediante 278 decretos⁴. Esto implica, al menos, 278 momentos en que el órgano reformador de la Constitución se ha congregado para realizar cambios a nuestro máximo ordenamiento.

¹ A lo largo de este trabajo haré referencia a *reformas* para señalar indistintamente cualquier modificación o alteración del texto de la Constitución, por lo cual excluyo los ejercicios de mutación en los que el cambio proviene de su interpretación.

² Artículo 135 de la Constitución. Disponible en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>>. [Consultado el 05/12/2025].

³ Datos obtenidos de la información actualizada de la Cámara de Diputados en los que se incluyen reformas a artículos, a transitorios e, inclusive, la emisión de un decreto de interpretación de un artículo transitorio de la reforma de 26/03/2019. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm>. [Consultado el 05/12/2025].

⁴ *Ibidem*. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm>. [Consultado el 05/12/2025].

En cuanto a su contenido, se han involucrado desde aspectos de menor impacto como la sustitución del término *Estado* por el de *entidad federativa* para atajar su incorrecta equiparación⁵, hasta modificaciones de gran calado como la reciente reconfiguración del mecanismo de nombramiento de titulares de los poderes judiciales —federal y locales—, a través del voto directo de la ciudadanía⁶.

En esta línea, la institucionalización de la reforma perenne de la Constitución ha definido en gran medida una compleja relación entre dicho ordenamiento y sus destinatarios, caracterizada por la dificultad de conocer a detalle y comprender los alcances de su cambiante articulado, así como por obligar a la continua reestructuración de los órganos y actividades del Estado para atender los volubles objetivos que plantean sus modificaciones de mayor entidad.

En consecuencia, el presente trabajo propone atender un aspecto vital en los ejercicios de reforma constitucional, consistente en el análisis y la evaluación de la calidad de los procesos que culminan en la modificación de dicho orde-

⁵ Modificación realizada al artículo 125 como parte de la más amplia reforma contenida en el *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016#gsc.tab=0>. [Consultado el 05/12/2025].

⁶ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma el Poder Judicial*. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0>. [Consultado el 05/12/2025].

namiento. El planteamiento concreto consiste en dejar de presuponer que las reformas que realiza el órgano reformador de la Constitución son, por sí mismas, racionales, para exigir que todos los cambios que se realicen a ese ordenamiento se sustenten en una motivación expresa que será susceptible de control jurisdiccional.

Para tal efecto, en primer lugar (título II) se detallan los razonamientos que permiten concluir que el órgano reformador de la Constitución sí está obligado a justificar de manera expresa los distintos alcances y vertientes que conllevan las reformas que realiza, así como que dicha motivación puede ser sujeta de control.

Posteriormente (título III), se analiza el caso concreto de la denominada *Reforma Judicial* que, como ya se mencionó, esencialmente se dirigió a instaurar constitucionalmente la elección popular directa de jueces, magistrados y ministros de la Suprema Corte. Esto, con el fin de evidenciar, mediante el estudio de un asunto de especial trascendencia, las implicaciones de exentar al órgano reformador de la Constitución de satisfacer su obligación de motivación, así como de identificar los aspectos que son relevantes para el estudio sobre la calidad de la justificación de las enmiendas constitucionales.

Por último (título IV), se propone un estándar de análisis de la motivación de las reformas constitucionales, a fin de sentar las bases de un mecanismo que pueda no solo brindar certeza respecto de los alcances del control que se puede realizar sobre dicha labor, sino que se erija, a su vez, en un mecanismo de depuración y mejora continua de los procesos de reforma, en aras de lograr —con el mayor grado de éxito posible—, el ideal de estabilidad de nuestra Constitución.

II. LA EXIGENCIA DE MOTIVACIÓN AL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN

Antes de desarrollar este título es importante realizar una precisión: este estudio no busca generar una propuesta de modificación de gran calado al diseño institucional previsto por la Constitución dirigida a atender las fundadas críticas que se han realizado a las limitaciones que el actual modelo de representación impone a la efectiva participación o participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas (construcción de un diseño ideal).

Sin obviar que la reflexión sobre esos postulados es necesaria en el marco de la *erosión democrática* que se vive en distintos Estados, este trabajo se dirige a proponer mecanismos de acción institucional dentro del modelo representativo vigente en México, con un enfoque de carácter pragmático. Esto, pues se busca evidenciar la problemática que representa la ausencia de motivación en los ejercicios que realiza el órgano reformador de la Constitución en un país que, como ya se esbozó, se caracteriza por una multiplicidad de este tipo de procesos.

En lo que respecta a este apartado, se exponen los argumentos que buscan sustentar la conclusión de que en México sí es posible llevar a cabo el control de las reformas constitucionales y, concretamente, de su justificación o motivación.

Para tal efecto, se intenta dilucidar cuáles son los alcances de los trabajos que realiza el órgano reformador de la Constitución; identificar qué implica el ejercicio de *re-*

presentación que ejercen sus integrantes; y, con base en dicho análisis, exponer los argumentos que permiten concluir que el control de la motivación a las reformas constitucionales es un mecanismo institucional no solo posible, sino exigible.

1. ¿Órgano reformador o guardián ontológico de *las revoluciones*?

Es un lugar común identificar al Estado constitucional con los conceptos de *poder constituyente* y de *poder constituido*. De manera simplificada, la creación de una Constitución por el primero supone la configuración de límites al actuar de los segundos¹.

Estas nociones tuvieron un papel determinante en el desarrollo de las *revoluciones burguesas* del siglo XVIII, aunque con efectos distintos a uno y otro lado del Atlántico.

En Estados Unidos de América, la Constitución nació en oposición al establecimiento de tarifas en la legislación del parlamento inglés (*no taxation without representation*), con el objetivo de dotarla de carácter normativo e invalidante de imposiciones de ese tipo. Constitución y poder constituyente se concibieron, en lo que aquí interesa, como limitaciones al poder legislativo (contra la tradición de la

¹ Entiendo que la identificación de esta simple distinción conceptual ha servido para justificar la viabilidad de someter a control las reformas a las constituciones; sin embargo, considero que el estudio sobre la aplicabilidad de esa fórmula a cada sistema jurídico debe atender a sus especificidades.

omnipotencia del parlamento inglés) lo que implica su superioridad sobre la ley².

En Francia, por su parte, Emmanuel J. Sieyès propuso la *noción de soberanía constituyente* conforme a la cual «soberano es quien hace la Constitución»³, lo cual identificó con un *poder constituyente* no sujeto a vinculación jurídica o regla alguna (*legibus solutus*) y que, por tanto, se inscribe en el derecho natural, así como la existencia de *poderes constituidos*, limitados en su actuación por la Constitución misma y legitimados solo en función del correcto ejercicio de su papel como representantes del *pueblo*⁴.

Resulta especialmente relevante que Sieyès rechazó la «existencia de un soberano en el seno del Estado» para «evitar tanto la *revolución permanente* como la denominada *Re-total*»⁵ que implicaba la ausencia de limitación Estatal por la Constitución. [Las *cursivas* me pertenecen].

No obstante, la experiencia francesa se encaminó en un sentido contrario a dichas propuestas. Recordemos que la finalidad de los ejercicios constituyentes realizados a partir de 1789 fue acabar con el antiguo régimen, para lo cual

² FIORAVANTI, Mauricio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, 2.a reimpresión, Madrid (Editorial Trotta), 2011, pp. 103-111.

³ TAJADURA TEJADA, Javier, *Sieyès y la lengua de la Constitución*, Sevilla (Athenaica Ediciones), 2023, p. 118.

⁴ *Ibidem*, pp. 112 y 119-121. El autor señala que: «La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos le sirvió al abate para, sin poner en cuestión la estructura monista de la autoridad, impedir el juego de una soberanía absoluta y de un poder sin límites», aunque sus postulados no fueron finalmente atendidos por sus pares que se decantaron por un modelo de soberanía parlamentaria.

⁵ *Ibidem*, pp. 110 y 113.

«no podía permitirse el lujo de concebir al pueblo soberano sólo como origen y fundamento de la constitución. Este pueblo debía entenderse más bien en *sentido plenamente político*, como el soberano que a través de la constitución *representa y sostiene el proceso revolucionario*» por lo cual «aparecía inevitablemente el problema de transferir a uno de los poderes instituidos [...] la *fuerza originaria, que se quería permanente*, de aquel mismo pueblo. Y este poder no podía ser otro que el legislativo, el poder de los representantes del pueblo, que por ello *asumía una configuración que excedía de la dimensión perteneciente a un mero poder constituido*»⁶. [Las cursivas me pertenecen].

Como podemos observar, en el caso francés el concepto de soberanía no se limitó a la expresión de un único momento consagrado en la emisión de una Constitución, sino que se buscó mantenerlo como una fuerza permanente, por lo cual se construyó una línea argumentativa que entendió a la revolución como un proceso en constante desarrollo que se manifestaba en la vida diaria a través del poder legislativo, órgano de representación del pueblo (soberano originario). Esto derivó en lo que el propio Sieyès buscó evitar: la idea de una *revolución permanente* que actuaba a través de uno de los poderes del Estado.

Los efectos de esta concepción fueron completamente distintos a lo sucedido en Estados Unidos. Se asumió que al poder legislativo no le eran oponibles límites constitucionales, sino exclusivamente políticos, por lo cual la ley —expresión de la voluntad general— no podía ser sujeta a control alguno.

⁶ FIORAVANTI, Mauricio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, cit, p. 111.

Podemos identificar, entonces, un modelo por el cual se institucionalizó el objetivo revolucionario de eliminar el antiguo régimen, mediante la introducción de una idea de reivindicación popular basada en la promesa del autogobierno. La configuración de un modelo a partir del cual la ley se concibió como una herramienta dada por el propio pueblo, a través su poder legislativo, para regir todos los aspectos de la vida pública conforme a los postulados y máximas de la revolución. En fin, una revolución que se mantenía viva, vigente, permanente, por la actuación de los representantes del *pueblo*.

Como ha expuesto Salazar⁷, esta postura abrevó del pensamiento rousseauniano que sostenía un modelo de democracia fuerte en el que precisamente el poder legislativo debía contar con un poder absoluto, por lo cual «[d]esde la perspectiva revolucionaria, era imposible distinguir con claridad la frontera que separaba la producción de las leyes del poder constituyente».

Una línea similar se puede trazar respecto de la *dogmática constitucional* imperante en México a lo largo del siglo xx donde, desde el congreso constituyente de 1916, se asumió esencialmente que «la Constitución fuera la expresión de un movimiento y no sólo un modelo ortodoxo de regulación del poder público»⁸. A partir de esa premisa se cons-

⁷ SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, 4.ª reimpresión, (Fondo de Cultura Económica), 2017, pp. 113-119. En esta misma línea, vid., COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *¿Qué justicia queremos? Estado, Derecho y Democracia*, México (Editorial Trillas), 2024, pp. 29-30.

⁸ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, 2.ª reimpresión, México (Fontamara), 2005, p. 22. A modo de ejemplo, durante la discusión del congreso constituyente

truyó un régimen que Cossío⁹ ha expuesto con lucidez y cuyos elementos torales son los siguientes:

- **Revolución-Constitución-régimen.** La revolución se volvió partido político en 1929 con el PNR (Partido Nacional Revolucionario) que —tras dos refundaciones—, en 1948 dio paso al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se convirtió en régimen; el régimen se sometía a la Constitución (expresión de la lucha que le dio origen); y dicho sometimiento era la *recreación cotidiana de la revolución misma*¹⁰.
- **Enfoque político de la Constitución.** Tras analizar los postulados de los autores jurídicos más representativos del siglo xx en México, el autor concluye que

sobre los alcances que debía tener el artículo 27 de la Constitución se generó una contraposición entre dos posturas: la de quienes sostenían criterios de técnica normativa y la de quienes buscaban la reivindicación social a partir de los postulados constitucionales. En este segundo grupo, el diputado Jara manifestó que: «no había un criterio de lo que debía caber o no caber en las Constituciones, y se preguntaba quién había determinado lo que éstas o sus normas debían contener [a lo que] se contestaba señalando que eso había quedado reservado al criterio de los pueblos. A partir de ahí, exhortaba a los constituyentes, una vez legitimado el criterio del cambio y la reivindicación frente a la técnica, que no detuvieran la marcha del Congreso, lo cual significaba lograr el mejoramiento de las clases sociales y, particularmente, de los trabajadores y campesinos» (p. 24).

⁹ *Ibidem*, pp. 32-73.

¹⁰ El propio autor, tras exponer los patrones existentes en la producción e interpretación de las normas jurídicas, a partir de la representación que se tenía de la Constitución, sintetiza de manera precisa el razonamiento anterior: “Dejar actuar al régimen que fundaba sus actos en la Constitución, era dar paso a la revolución permanente, aquella que estaba siendo conducida por el PRI” (p. 41).

se decantaron por una representación o enfoque *político* y no normativo de la Constitución. Una de las proposiciones que reportan mayor importancia para este trabajo consiste en que «a pesar de las innumerables reformas que se hubieran producido a la Constitución, por un lado se mantenía su esencia en tanto ninguna de ellas desconoció, ni pudo desconocer el proyecto primigenio y, por otro lado, *todas ellas estaban justificadas* en tanto eran también la *adecuación del movimiento que les había dado origen*»¹¹. [Las cursivas me pertenecen]

- **Exaltación del constituyente.** Dado que la fuerza electoral del partido se sostenía en bases corporativas obreras y campesinas (creadas por el propio partido) se debía «exaltar de modo directo el pensamiento de los constituyentes a fin de hacer ver que el régimen tenía su origen y destino en la elevación de [sus] condiciones».
- **Factores reales de poder.** Se realizó una recepción acrítica del concepto de *factores reales de poder* de Ferdinand Lasalle, de modo que no se adoptó el objetivo de dicho autor de denunciar que su dominación (la de dichos factores) *no provenía del texto constitucional*, sino que se empleó para sostener que el orden jurídico (en este caso, autoritario) resulta de factores de poder como la revolución o el régimen y justificar con ello el *statu quo*¹².

¹¹ *Ibidem*, p. 48.

¹² *Ibidem*, p. 58.

- **Decisiones políticas fundamentales.** Se empleó este concepto de Carl Schmitt¹³ para «identificar el texto de 1917 y al régimen que lo aplicaba, como una situación casi natural y poco menos que irreversible»¹⁴ porque la Constitución plasmaba de *modo sustantivo lo mexicano* y «era producto de una decisión tomada por una voluntad y esa voluntad se mantenía viva y actuaba a través de normas constitucionales, [por lo cual] no había otro remedio que aceptar las decisiones de esa voluntad»¹⁵.

A la luz de estos elementos, se puede observar que la Constitución de 1917 vivió un tratamiento análogo al de la experiencia francesa. La revolución armada acabó con las condiciones de dominación existentes¹⁶ y sus exigencias de reivindicación más hondas fueron recogidas por el congreso constituyente que, en su carácter soberano, emitió una Constitución a la que finalmente no se reconoció eficacia normativa, sino eminentemente política.

Al igual que en el caso francés, la revolución se entendió como un movimiento y no como una mera lucha armada, por lo cual su permanencia se hizo depender de la propia vigencia del texto constitucional y de las sucesivas

¹³ El autor señala esencialmente que dichas decisiones provienen del poder constituyente que es una *voluntad política* (“ser político concreto”) existente y que, por tanto, “permanece en tanto permanezca la realidad que le da sentido, de ahí que no pueda pasarse, extinguirse o absorberse” (pp. 61-63).

¹⁴ *Ibidem.*, pp. 64 y 65.

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ La dictadura de más de treinta años de Porfirio Díaz.

reformas a las que fue sujeta para asegurar su capacidad de adaptación social.

Supeditar la permanencia de la revolución a los contenidos de la Constitución y ver en aquella el único camino viable para la reivindicación de las exigencias populares en un «régimen que aspiraba a la homogeneidad social, y para el cual la democracia se reducía a un problema de sustitución periódica de los titulares de los órganos, pero no de las condiciones de dominación de las élites o de los postulados generales del régimen»¹⁷, tuvo un resultado lógicamente inevitable: se asignó al órgano reformador de la Constitución el carácter de *constituyente permanente*, puesto que en cada una de las modificaciones del texto constitucional se expresaba la voluntad continuada del congreso constituyente de 1916 y, por tanto, de la revolución.

Así, dado el carácter soberano del *poder constituyente* y en atención a que las reformas a la Constitución se concibieron como una continuidad de su voluntad, no era jurídicamente viable sujetar el resultado de dichas reformas ni su proceso a control de ningún tipo. Una fórmula que vació de fuerza normativa al texto constitucional y permitió englobar los más variados intereses de las élites cambiantes de un mismo régimen, a la luz de una única justificación omnicomprendensiva e inmutable que hacía innecesaria la motivación de las reformas: la materialización de los ideales de la revolución.

Como sostiene Laporta¹⁸: «la idea, tan cara a Carl Schmitt y que demasiadas veces se acepta, de que por debajo de las

¹⁷ *Ibidem*, p. 51.

¹⁸ LAPORTA, FRANCISCO J., «Notas para una filosofía de la reforma constitucional», en: BAYÓN, Juan Carlos y SAUCA, José María

“leyes constitucionales” se encuentra el poder constituyente como *pura decisión creadora*, una voluntad que sigue subsistiendo “al lado y por encima de la Constitución” no es quizá más que una suerte de melopea verbal que acaba por fabular un “ser político” al que le pueden ser atribuidos los rasgos que cada autor estime convenientes». La Constitución de 1917 se modeló a lo largo del siglo xx con las aspiraciones de homogeneidad del régimen imperante y a partir de la mitificación de la revolución como un ente que vivía a través de las estructuras del partido dominante, cuyas élites cambiantes definían, a final de cuentas, lo que dicho ordenamiento significaba según las necesidades políticas de cada momento.

Este *régimen de partido hegemónico*¹⁹ tenía al poder ejecutivo como «principal articulador del poder político» con

(coord.), *Reforma Constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2025, p. 48.

¹⁹ En SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid (Alianza Editorial), 1999, pp. 277-287, el autor sostiene que «un sistema de partido hegemónico decididamente no es un sistema multipartidista, sino, en el mejor de los casos, “un sistema de dos niveles” en el cual el partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados» y, a partir de ello, describe de manera detallada el sistema político mexicano caracterizado por la hegemonía del PRI, sobre el cual señala: «Como democracia, México es, en el mejor de los casos una “cuasi” democracia o una democracia “esotérica”. Digo en el mejor de los casos, porque, de momento, México no es ni siquiera un falso sistema de partido predominante, sino un caso claro de partido hegemónico que permite partidos de segunda clase mientras, y en la medida en que, sigan siendo lo que son». En esta misma línea, en SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México (Fondo de Cultura Económica), 1994, pp. 190-191, el autor describe con precisión por qué un sistema con tales características no podía ser denominado,

lo que «los otros poderes quedaban supeditados a la voluntad presidencial [...] porque, además de una estructura institucional presidencialista, el presidente en turno era el jefe político del partido gobernante»²⁰, lo cual adquiere relevancia para nuestro estudio no solo porque era precisamente el presidente de la República la principal fuente de iniciativas de reformas a la Constitución²¹, sino porque, dada la estructura ideológica e institucional que se ha descrito, pone de manifiesto que la modificación del texto constitucional dependía, preponderantemente, de la *voluntad* de una sola persona.

No obstante, con la apertura del sistema representativo, que dio comienzo con la reforma constitucional (electoral) de 1977 y eventualmente derivó en el pluralismo de partidos políticos, inició el tránsito hacia un nuevo enten-

en sentido estricto, como una dictadura: «En realidad México es un caso muy especial, del que se ha dicho durante mucho tiempo que ingeniosamente se las arregló para retirar a sus dictadores cada 6 años. No obstante, como esta regla se ha seguido al pie de la letra, sin una sola excepción, desde 1917, después de 75 años, habría que revisar este *dictum*. Si un dictador en verdad es un dictador, no se le podría retirar. Los dictadores los son porque “dictan” las leyes a su discreción: lo que les place *legis habet vigorem*. De modo que se puede decir que los presidentes mexicanos tienen poderes casi dictatoriales, pero no que son dictadores. Porque los dictadores permanecen en el cargo, o se reinstalan a sí mismos en el cargo, hasta que se les depone por la fuerza o hasta que mueren. Entonces, en el caso mexicano, la no reelección, jamás, de sus presidentes es la condición clave que establece el límite entre la dictadura y el sistema».

²⁰ SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, 1.ª reimpresión, México (Fondo de Cultura Económica), 2022, p. 47.

²¹ *Ibidem*, p. 66.

dimiento de la Constitución que progresivamente llevó a reconocer su carácter normativo.

Es el caso de la reforma de 1994 que implicó grandes cambios institucionales al ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la Federación y, en lo que aquí interesa, la implementación de dos mecanismos de control constitucional dirigidos a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera los conflictos competenciales entre órganos públicos (controversias constitucionales) y realizara el control constitucional abstracto de las leyes emitidas por los poderes legislativos federal y locales (acciones de inconstitucionalidad).

Ello, aunado a importantes factores que propiciaron la negociación y construcción de acuerdos políticos para el ejercicio del poder e impulsaron el valor normativo de la Constitución:

- Pérdida progresiva de la fuerza electoral del PRI.
- Alternancia de la titularidad del Poder Ejecutivo en el 2000 cuando llega por primera vez un partido distinto al PRI y a partir de lo cual se encabezó por tres opciones políticas en 5 períodos distintos: Partido Acción Nacional (2000 a 2006 y 2006 a 2012), PRI (2012 a 2018) y MORENA (2018 a 2024 y 2024 a la fecha).
- Pérdida de mayoría calificada del PRI en 1988 que le impidió reformar la Constitución de manera unilateral, así como la aparición de *gobiernos divididos* (la mayoría absoluta de las Cámaras del Congreso de la Unión eran de una opción política distinta a la del presidente de la República) desde 1997 y hasta 2018²².

²² CÓRDOVA, V. LORENZO, *La democracia constitucional en riesgo. Los autoritarios no descansan*, México (Ediciones Cal y arena), 2024, p. 219.

- Dado el crecimiento de la pluralidad política e ideológica y de la propia Constitución en todas las áreas del Derecho (civil, familiar, administrativa, penal, etc.) se generó una disputa sobre la determinación de su sentido y se le asumió como un elemento central para la definición de estrategias, argumentos y planes de acción, en el marco de la solución jurídica de las más variadas temáticas²³.
- En 2011 se llevó a cabo una importante reforma a la Constitución con la que se articuló un nuevo modelo de control que puso en el centro de la actuación de *todas las autoridades* del Estado los derechos de las personas, lo cual incluye al órgano reformador de dicho ordenamiento²⁴.
- El progresivo acotamiento de las facultades de la persona titular de la Presidencia de la República, mediante la creación de organismos constitucionales autónomos que asumieron dichas funciones²⁵.

²³ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, «Presentación de la serie», en SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, cit., p. 21.

²⁴ SALAZAR UGARTE, Pedro, «La revisión judicial de las reformas constitucionales: aproximación general», en: GARZA ONOFRE, Juan Jesús *et al.* (coord.), *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?*, México (UNAM), 2025, pp. 112-113. Se sigue lo establecido por el autor, exclusivamente en lo relativo a la vinculación del órgano reformador de la Constitución a las obligaciones previstas en su artículo 1.

²⁵ SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, cit., pp. 69-157. No escapa a mi atención que, a la fecha en que se realiza este análisis, se han publicado reformas constituciona-

- El papel protagónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la definición y sistematización sobre los alcances de los contenidos constitucionales y sus múltiples reformas, como un elemento determinante para asegurar la plena eficacia de la propia Constitución (dotarla de un efecto útil) en el marco de las relaciones (conflictos) institucionales y de la articulación de un sistema de tutela de derechos²⁶.

Así, la asunción de la plena vinculación jurídica de la Constitución implicó modificar su entendimiento de un documento meramente político legitimador del régimen, a

les para eliminar la mayoría de los organismos constitucionales cuya creación se ha señalado; sin embargo, se mantiene la referencia a su creación pues lo que se pretende en este punto es dar cuenta del proceder institucional que se observó desde la última década del siglo xx y las primeras dos del siglo xxi para contrarrestar el lugar que durante el régimen de partido hegemónico se dio al Ejecutivo como principal articulador del poder político al que se supeditaban todos los órganos del Estado.

²⁶ POU GIMÉNEZ, Francisca, *et. al.* «Introducción», en: POZAS LOYO, Andrea, *et al.* (ed.), *Análisis de jurisprudencia constitucional mexicana. La Suprema Corte en 2022*, México (UNAM), 2024, pp. XIV-XVII, identifican tres reformas constitucionales determinantes en el marco de este papel protagónico de la Corte: 1994 con los nuevos mecanismos de control constitucional e inicio de la juridificación de los conflictos de derechos fundamentales; 2011 en la definición clara del papel central de los derechos en la vida constitucional e identificación de importantes herramientas interpretativas y argumentales para garantizar su justiciabilidad efectiva; y 2021 que reforzó el estatus de las sentencias de la Corte mediante la definición de un sistema de precedentes vinculantes y alejarse del sistema de tesis que hacía depender la obligatoriedad de los criterios de su reiteración en un determinado número de asuntos.

un instrumento de limitación del poder público en el marco de los postulados de las democracias constitucionales.

Ello necesariamente impacta en la calificación sobre la naturaleza jurídica y alcances de la función que lleva a cabo el órgano reformador de la Constitución en México, que pasó de ser una especie de ente que permitía la pervivencia *permanente* del *poder constituyente* y, a partir de ello, compartía su carácter soberano y origen extrajurídico, a ser un ente de carácter exclusivamente jurídico cuyo origen se encuentra en la misma Constitución que delimita los presupuestos para la validez de su actuación²⁷. Es decir, un «poder constituido, como todos los demás poderes del Estado, el cual está constitucionalmente habilitado para cambiar la Constitución siempre y cuando siga las reglas de competencia y procedimiento que rigen su actuación»²⁸.

²⁷ Vale una precisión adicional siguiendo a Baquerizo: las reformas a la Constitución no son equiparables a la labor del *poder constituyente*, precisamente porque aquellas sí se sujetan a la verificación de determinadas condiciones jurídicas de validez, y en consecuencia, son normas derivadas, mientras que las disposiciones constitucionales del *constituyente* son originarias, por lo cual no son susceptibles de ser calificadas como válidas o inválidas conforme a criterios jurídicos. Vid. BAQUERIZO MINUCHE, Jorge, «¿Poder constituyente 'secundario'? Una crítica a la concepción del poder de reforma constitucional de Yaniv Roznai», en: BAYÓN, Juan Carlos y SAUCA, José María (coord.), *Reforma Constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2025, pp. 232-236.

²⁸ POU GIMÉNEZ, Francisca, *et. al.* «¿Por qué es importante controlar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución mexicana?», en: GARZA ONOFRE, Juan Jesús *et al.* (coord.), *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?*, México (UNAM), 2025, pp. 104-105.

Entender al órgano reformador de la Constitución como sujeto a regulaciones y limitaciones permite *desacralizar* su función²⁹ para definir con seriedad la viabilidad o no de establecer mecanismos para su control. En el caso mexicano, esta desacralización adquiere especial relevancia si recordamos que la Constitución ha sido objeto de 856 modificaciones mediante 278 decretos, lo cual pone de manifiesto un «patrón de hiperreformismo»³⁰ que se ha llevado a cabo tanto en el régimen de partido hegemónico, como después de la alternancia y búsqueda de la consolidación del pluralismo.

Lo anterior, porque la alta verificación de modificaciones permite concluir que el órgano reformador de la Constitución no tiene carácter extraordinario, sino usual, familiar y, podría decirse, cercano a la cotidianidad. A cualquier observador u observadora externos puede sorprender el carácter casi obvio o esperado de que cada cambio de sexenio presidencial vendrá acompañado del correspondiente paquete de reformas constitucionales a impulsar y, con mayor o menor éxito, concretar.

²⁹ SERNA DE LA GARZA, José Ma., «Posibles vías jurisdiccionales para impugnar reformas constitucionales: el caso de México», en: GARZA ONOFRE, Juan Jesús *et al.* (coord.), *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?*, México (UNAM), 2025, p. 124.

³⁰ POU GIMÉNEZ, Francisca, *et. al.* «¿Por qué es importante controlar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución mexicana?», cit. p. 107.

Período presidencial*	Artículos reformados³¹
2000-2006	31
2006-2012	110
2012-2018	156
2018-2024	96
1/10/2024- 01/12/2025	53

*Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados³².

Ciertamente existen determinadas propuestas de reforma que, por sus implicaciones e importancia, alcanzan un cierto nivel de notoriedad que propicia la discusión pública informal³³; sin embargo, dada su proliferación y ausencia de difusión, la mayoría de las modificaciones constitucionales son apenas conocidas por las y los operadores jurídicos, mientras que pasan simplemente inadvertidas para el resto de la población.

Al respecto, vale retomar de nueva cuenta a Sieyès, quien esencialmente sostuvo que, si bien las constituciones deben admitir la posibilidad de su reforma (constitución

³¹ La proporción de artículos en cita no implica un proceso de reforma por cada uno, puesto que un solo ejercicio de reforma puede involucrar dos o más artículos. Por su parte, un mismo artículo pudo haber sido reformado en más de una ocasión, por lo cual cada una de las modificaciones involucradas se cuenta como una reforma.

³² Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm>. [Consultado el 05/12/2025]. La última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, a la fecha de consulta de esta información, es del 15/10/2025.

³³ Como la que involucró la elección popular de titulares de los poderes judiciales federal y locales que se analiza más adelante en este trabajo.

abierta), ello no debe conducir a atribuir un carácter permanente a dicha labor, pues dicho ordenamiento «perdería, al tiempo que todo principio de estabilidad, esos sentimientos de amor y veneración que solo los pueblos libres pueden consagrar, toda vez que tales sentimientos son incompatibles con la versatilidad que de ello necesariamente se derivaría»³⁴.

En el caso de la Constitución mexicana, considero que las ideas del abate cobran vigencia, no solo por el menoscabo que para su estabilidad genera la dinámica vertiginosa de cambio que se ha expuesto, sino porque, en vía de consecuencia, parece lógicamente inviable sostener que *el pueblo* (sus presuntos integrantes) ha (hemos) interiorizado los postulados de nuestro máximo ordenamiento, de modo que conscientemente rige (regimos) la toma de decisiones conforme a los mismos.

En consecuencia, el *patrón de hiperreformismo* que se ha puesto en evidencia admite sostener que la convocatoria permanente que se hace del órgano reformador de la Constitución, en vez de traducirse en un proceso ordenado de adaptación gradual a las cambiantes necesidades sociales (estabilidad), parece emplearse como instrumento político que somete su contenido al designio de las mayorías contingentes³⁵.

³⁴ TAJADURA TEJADA, Javier, *Sieyès y la lengua de la Constitución*, cit., pp. 186-188, citando la «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones y organización del Tribunal Constitucional».

³⁵ No omito apuntar que el constante sometimiento de la Constitución a la reforma también es consecuencia de la tendencia reglamentaria que tiene nuestro ordenamiento, de modo que se trata de un «texto recargado de pequeñas reglas y soluciones *ad hoc*» (Cossío Díaz, José Ramón, «Presentación de la serie», cit., p.14),

A la luz de estas constataciones, considero muy valiosa la reflexión que realiza Laporta³⁶ sobre la labor de reforma constitucional y las implicaciones de asignar ciertos rasgos humanos a la idea de pueblo o nación soberanos, mismas que por su claridad conceptual y vinculación con la temática aquí expuesta, me disculpo por reproducir en extenso:

Metáforas como esa de un soberano dormido o una asamblea de seres humanos que se reúnen intermitentemente —«soberano intermitente» ha sido también llamado— han generado en el discurso jurídico y político una tendencia casi inconsciente a la personificación de ese estrato superior del poder, de forma tal que la mención del poder supremo se asocia siempre a «alguien» que lo ejerce, es decir, se atribuye a un Ser que se presenta como una realidad humana individual o colectiva. Y el sujeto o entidad humana en la que se suele personificar en el actual pensamiento constitucional no es desde luego un monarca absoluto o un dictador tiránico; esa omnipotencia se predica más bien de una realidad colectiva, el «pueblo» o la «nación».

pero esa práctica es, a su vez, resultado de la propia dinámica de cambio contingente que se ha apuntado. En esta línea, FIX-FIERRO, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México (UNAM), 2024, pp. 141-147, sostiene que la existencia de auténticos *artículos reglamentarios* en la Constitución es el resultado de la desconfianza por las mayorías legislativas ordinarias expresada desde los debates del congreso constituyente de 1916 y afianzadas en la *transición democrática* posterior al fin del *régimen de partido hegemónico* de modo que «la Constitución se configuró, por así decirlo, en Ley Fundamental y en su reglamento al mismo tiempo».

³⁶ LAPORTA, Francisco J., «Notas para una filosofía de la reforma constitucional», cit., pp. 35-36.

[...] Pero esta idea de que la nación o el pueblo son un soberano con ciertos rasgos humanos no es más que un constructo mental. Si prescindimos de toda norma y de toda competencia jurídica, y vamos en busca de ese pueblo no encontramos más que una multitud medio inarticulada y poco definida de seres humanos. Y entonces tendemos a crear mentalmente esa entidad colectiva a la que atribuimos propiedades como la capacidad de raciocinio y deliberación, y la producción de voliciones unitarias que tomamos como decisiones vinculantes.

Apelar a los trabajos de reforma constitucional como obra del *pueblo* disminuye su capacidad persuasiva cuando nos encontramos con la imposibilidad de definir exactamente quién o quiénes integran dicho ente y de qué manera participó en tan importante tarea. Ciertamente la teoría de la representación ofrece una aparente salida a ese entresijo al señalar que aquel actúa por conducto de sus representantes; sin embargo, ello únicamente constituye la identificación de una competencia jurídica para reformar, pero resulta insuficiente para atender los cuestionamientos señalados.

Con esto no busco poner en duda la viabilidad jurídica de que el órgano reformador de la Constitución desahogue los procesos a los que se le convoca, sino alejarnos de las construcciones argumentativas que equiparan a las reformas con la *voluntad del pueblo* y, a partir de esa identificación, asignarles el carácter de ejercicios soberanos no sujetos a control.

Lo anterior se refuerza en escenarios como el mexicano donde, según se ha intentado exponer, seguir el paso de las reformas constitucionales y comprender sus significados supone un reto inasible, por lo cual no es dable sostener que su consecución sea el resultado de esa *voluntad popu-*

lar, salvo apelando a que es una continuación de los trabajos del *poder constituyente*. Sin embargo, esto no es posible por dos razones complementarias: i) la Constitución tiene carácter normativo, y ii) la idea de un *poder constituyente permanente* ha perdido vigencia en México, precisamente por el abandono del enfoque exclusivamente político del citado ordenamiento.

En suma, el órgano reformador de la Constitución en México es un *poder constituido* y no la expresión de movimiento o revolución alguna que lo dote de un carácter ontológico, místico o extrajurídico, por lo cual se sujeta a las limitaciones que el propio ordenamiento dispone para su válida actuación.

2. Representación

Una vez que se ha establecido que las reformas a la Constitución son sujetas de control, es necesario abundar sobre cuál es la labor exigible a quienes integran su órgano reformador.

Como ya se ha señalado, la consecución de las reformas requiere la aprobación de las dos terceras partes de integrantes presentes de las Cámaras del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas locales (diecisiete de treinta y dos); sin embargo, a efecto de poder calificar su labor es necesario enfocar el análisis en los parámetros que son exigibles a las personas concretas que integran cada una de esas instituciones. Esto permite entender al órgano como una institución que opera y desarrolla sus funciones a través de la deliberación de quienes la integran y no como una especie de ente automático.

En esta línea, lo primero que hay que decir es que el órgano reformador de la Constitución involucra la participación de *todas* las diputadas y diputados —federales y locales— y de las senadoras y senadores federales, por lo cual las personas que integran este órgano se rigen por el principio de representación previsto en el artículo 40 de la Constitución y resulta inevitable definir cuáles son los elementos que permiten calificar su ejercicio como representativo.

Volvamos con Sieyès, quien realizó amplias aportaciones a la teoría de la representación. Como sostiene Tajadura, se vincula erróneamente a este autor con el sistema político previsto en la Constitución francesa de 1791 que preveía «un modelo de soberanía parlamentaria basado en un mandato representativo absolutamente libre»³⁷, siendo que aquel entendía la representación como: *elección más un estrecho vínculo entre representantes y representados*³⁸.

En torno al sistema establecido por el citado ordenamiento constitucional, es dable advertir que la manifestación de un ejercicio representativo era inviable. Esto, porque la Constitución asignaba el carácter de soberano al propio parlamento, con lo cual le dotaba de un poder ilimitado que impedía hablar de representación alguna.

Así, cuando se habla de un *mandato representativo absolutamente libre* estamos ante un oxímoron, puesto que una vez que se accede al mandato tras vencer en el proceso de designación, se asume que ello no acarrea obligación o vínculo de ningún tipo con aquellas personas a quienes presuntamente *se representa*. La representación se confunde

³⁷ TAJADURA TEJADA, Javier, *Sieyès y la lengua de la Constitución*, cit., p. 29.

³⁸ *Ibidem*, p. 112.

conceptualmente con el mecanismo de acceso al cargo, de modo que, una vez ganada la elección, durante el ejercicio de este último se presume aquella.

Siguiendo los robustos postulados de Fenichel Pitkin sobre los significados que puede adoptar la representación, es dable sostener que el modelo expuesto encuadra en la lógica de dos perspectivas formalistas de la representación: la *autorización* y la *responsabilidad*³⁹.

Desde la *perspectiva de la autorización*, «representante es alguien que ha sido autorizado para actuar» por lo cual «le ha sido otorgado un derecho de actuar que no tenía anteriormente, mientras el representado se hace responsable de las consecuencias de esa acción como si la hubiera realizado el mismo». Se enfoca en los alcances o límites de la autorización que se otorga desde el momento inicial de la relación, por lo cual, en la medida en que formalmente la o el representante se mantenga dentro de ese marco de acción, cualquier acto que despliegue será considerado representación (actuación libre)⁴⁰.

En el ámbito político, esta perspectiva de la representación supone que las elecciones son los actos que invisten de autoridad a quienes ganan, a partir de lo cual las y los representados se someten a su *juicio y voluntad* durante todo el ejercicio de su cargo (sesgo en favor de representantes), hasta la próxima elección en que se repite el proceso y

³⁹ FENICHEL PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2014, pp. 57-82.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 57 y 58

sus efectos, sea que se vuelva a *autorizar* a la misma persona o a una distinta⁴¹.

Por su parte, la *perspectiva de la responsabilidad* sostiene presupuestos opuestos a los de la autoridad, puesto que en esta postura «representante es alguien que ha de ser tenido como responsable, que habrá de responder a otro de lo que haga. El hombre u hombres a quienes debe rendir cuentas eventualmente son aquellos a quienes representa»⁴².

Al igual que en el caso de la perspectiva de la autoridad, desde el ámbito político esta vertiente de la representación ubica las elecciones como el momento en que se puede asignar responsabilidad a las y los representantes en función de su ejercicio en el cargo, de modo que una valoración positiva podría llevar a la reelección y una negativa a la pérdida del cargo, lo que parece develar que la finalidad de esta aproximación es hacer que las y los representantes atiendan los intereses y demandas del cuerpo electoral⁴³.

Desde este punto de vista, parecería que la perspectiva de la responsabilidad soluciona el problema que genera la representación libre que es propia de la perspectiva de la autorización; sin embargo, esa impresión es solo aparente porque, como concluye con claridad la autora⁴⁴:

...ambas perspectivas son formalistas en el sentido que su criterio definidor de la representación se sitúa al margen de la actividad misma de representar —antes de que empiece o después de que termine—. Realmente,

⁴¹ *Ibidem*, pp. 62-64.

⁴² *Ibidem*, p. 77.

⁴³ *Ibidem*, pp. 78-81.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 81 y 82.

no reconoce una cosa como «la actividad de representar»; representar simplemente significa actuar después de haber recibido autorización o actuar antes de ser llamado para rendir cuentas.

Considero que estas ideas ofrecen poco margen para el disenso y ponen de manifiesto la importancia de transitar a una idea de representación más robusta que se aleje de manera decidida de la dañina práctica de asimilarla, sin más, con el desahogo de procesos electorales de manera periódica.

También se evidencia la insuficiencia de entender como única vía o mecanismo para la participación de las y los representados su asistencia a las urnas cada tanto para *autorizar, premiar o castigar* a quienes habrán de seguir tomando las decisiones importantes.

En este tenor, Gargarella ha expuesto de manera magistral las insuficiencias de este modelo, esencialmente con el argumento de que el voto, más que una expresión de poder y libertad ciudadana, parece atender a un ejercicio de dominación. Mientras el mecanismo únicamente permite expresar una cosa, su interpretación admite múltiples sentidos y, paradójicamente, «se abre la posibilidad no solo de que no se entienda nuestro mensaje, sino también de que se asuma que hemos expresado lo contrario»⁴⁵.

Se busca que nos pronunciemos sobre los temas más variados y trascendentes de la vida pública con una herramienta que no está diseñada para modular nuestras preferencias según el tema que estemos tratando, por lo cual se

⁴⁵ GARGARELLA, Roberto, *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran —por fin— al diálogo ciudadano*, Madrid (Siglo Veintiuno Editores), 2022, p. 123.

nos constriñe a agotar —en un solo momento y en bloque— nuestras preferencias sobre materias complejas que impactan nuestro plan de vida.

Así, si el partido A propone aumentar el gasto social, aplicar impuestos progresivos y apoya la guerra, mientras que el partido B busca reducir el gasto social, aplicar impuestos de suma fija y está en contra de la guerra, se nos obliga a pronunciarnos sobre esas tres complejas temáticas en bloque. De modo que, si yo apoyo el gasto social y los impuestos progresivos, pero rechazo la guerra, tendré que ceder en alguna de mis convicciones para poder elegir.

En caso de votar por el partido A, nada impide que las candidaturas ganadoras de dicho partido decidan interpretarlo como el apoyo o aval expreso de su postura bélica, aunque, según las premisas del ejemplo, esa interpretación sea contraria a las preferencias que sustentaron el sentido de mi voto (más gasto social e impuestos progresivos).

Ello, genera lo que el autor denomina *extorsión electoral* o *extorsión democrática* pues «para afirmar lo que más queremos, podemos tener que aprobar, con ese mismo medio (el voto) lo que más rechazamos»⁴⁶.

Más allá, si el partido A gana las elecciones, desde la *perspectiva de la autorización* mi voto será entendido en el sentido de que expresamente autorizo que se lleven a cabo todas las medidas que se estimen convenientes para impulsar la guerra y, desde la *perspectiva de la responsabilidad* (suponiendo que estemos ante candidaturas que busquen la reelección), se razonará como una ratificación o aval de todas esas acciones. Esto, aunque ambas asunciones sean contrarias a mi sentir de rechazo a la guerra.

⁴⁶ *Ídem.*

En esta línea, podemos concluir que las *perspectivas de la autorización* y de la *responsabilidad* y aquellas otras que, como estas, se funden en criterios ajenos al ejercicio mismo de la actividad de representar, resultan insuficientes para fungir como criterios de evaluación sobre la satisfacción del principio de representación⁴⁷.

Entonces, *la representación debe entenderse como una actividad* y, a partir de esa premisa, es necesario definir los efectos que ello tiene en la labor de las y los representantes políticos.

Al respecto, es indispensable recordar el famoso discurso a los electores de Bristol en el que Edmund Burke planteó el rechazo a la posibilidad de que las y los representados puedan oponer un *mandato* de actuación obligatoria a sus representantes en el marco de su actividad (*mandato imperativo*).

Burke sustentó que el gobierno y la legislación atienden a criterios de *razón y juicio*, no a deseos, y cuestionó: «¿qué clase de razón es esa, en la que la decisión antecede la discusión; en la que un grupo de hombres es el que delibera y otro el que decide; y donde aquellos que adoptan la decisión final quizás se encuentran a trescientas millas de distancia de aquellos que escuchan los debates?»⁴⁸.

⁴⁷ Esto no supone que en el ámbito político el voto no pueda interpretarse como una autorización o la asignación de una responsabilidad ante determinadas características, pero ello únicamente explica una vertiente o elemento del más complejo concepto de representación.

⁴⁸ BURKE, Edmund, *Revolución y descontento. Selección de escritos políticos*, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2008, p. 90.

Esta postura es la que finalmente se ha adoptado en diversos países, como México, y que resulta razonable si se acepta que la vinculación obligatoria de las y los representantes a instrucciones o posturas tasadas sobre los temas que se discutan en el órgano legislativo hacen muy complejo, cercano a impracticable, el ejercicio de la representación, pues dependiendo de la formulación de los mandatos, se pudiera reducir significativamente o, incluso anular, cualquier margen discrecional de actuación (ej. solo es válido el aborto espontáneo, no se admite ningún otro supuesto).

No obstante, ello tampoco obvia que la postura de Burke se sostiene fundamentalmente en la desvinculación entre representantes y representados⁴⁹, cuando el principio de representación busca precisamente lo contrario: estrechar dichos lazos o, al menos, reducir las brechas.

Por tanto, si bien se admite la prohibición de un *mandato imperativo* en el marco de esta relación, esto tampoco equivale a admitir una actuación libre en el cargo, de modo que se genere la disolución del mencionado vínculo, puesto que ello acarrearía los mismos problemas que las posturas formalistas de la representación que ya hemos abordado (autorización y responsabilidad); esto es, la imposibilidad

⁴⁹ Vid. GARGARELLA, Roberto, *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran —por fin— al diálogo ciudadano*, cit., p. 97 y FENICHEL PITKIN Hanna, *El concepto de representación*, cit., pp. 213-239. Cabe precisar que, a pesar de la desvinculación apuntada, el autor y la autora que aquí se citan concuerdan en que las posturas de Burke resultan especialmente valiosas para la teoría de la deliberación en el ámbito parlamentario, lo cual habrá de ser abordado más adelante.

de analizar cómo debe ser la representación y cómo valorarla durante su ejercicio.

En atención a lo expuesto, considero que un enfoque que permite atender esa exigencia y, por tanto, permite dotar de contenido al principio representativo del artículo 40 de la Constitución, es el que entiende a la *representación como una actividad sustantiva por otros* de la propia Fenichel Pitkin, cuyas notas principales son las siguientes⁵⁰:

- Representar sustantivamente es actuar en *interés* de las personas representadas.
- Los únicos intereses susceptibles de ser representados son los *objetivos* (se pueden determinar por personas distintas de quienes es el interés), puesto que los *subjetivos* (deseos, gustos, opiniones, voluntad) solo se pueden definir de manera personal y, por tanto, no admiten representación.
- Las y los *representantes* tienen un actuar independiente (proscribe mandato imperativo), pero no desvinculado⁵¹, mientras que las y los *representados* deben ser capaces de acción y juicio independientes (de modo que puedan expresar sus deseos e intereses).

⁵⁰ FENICHEL PITKIN Hanna, *El concepto de representación*, cit., pp. 261-302. Quedan fuera temáticas como cuál es el ámbito de representación de las y los representantes (nacional, distrital).

⁵¹ La promoción del interés de los representados puede darse por definición sin consultar sus deseos, pero ello no puede llevarse a los extremos: no admite a *expertos* que únicamente decidan cuestiones técnicas entendiendo a *las masas* como ignorantes, ni a consultores perpetuos de los deseos o intereses de las y los representados, por considerar que solo a estos últimos corresponde definirlos. *Ibidem*, p. 66.

- La representación no es necesaria donde se esperan soluciones *científicamente verdaderas* o donde la decisión es *arbitraria* por depender de criterios subjetivos, sino solo donde el *interés se vea implicado*.
- La vida política es la combinación de *negociación y compromiso*, mediante la deliberación común sobre política pública donde los hechos y los argumentos racionales son relevantes.
- En caso de una eventual disparidad o desencuentro entre los *intereses* y los *deseos* de las y los *representados*, sus *representantes* tienen la carga de *explicar* (justificar) ese desencuentro que les obliga a privilegiar los *intereses*.
- Se debe buscar la armonía de los *intereses objetivos* que estén en conflicto para *crear los intereses objetivos finales*.

Ahora, ciertamente este modelo parte de la relación individual entre dos personas (una representa y otra es representada) y, en dichas condiciones, es directamente practicable la representación conforme a los enunciados expuestos, pero la autora es consciente de que la representación política acarrea condiciones más complejas que involucran grandes cantidades de personas (el electorado y la multiplicidad de representantes), intereses (sistema de partidos políticos) y las propias opiniones y perspectivas de cada una de las y los representantes.

No obstante, también sostiene que ello no supone la inviabilidad de la *representación como una actividad sustantiva por otros*, sino que se precisa reconfigurar el esquema en el que se desarrolla, de modo que se pasa de relaciones particulares (uno-a-uno) a *sistemas representativos* en los

que la toma de las decisiones tendentes al interés público (*interés objetivo*) debe ser *pública e institucional* y, en esencia, el actuar de las instituciones a largo plazo se pueda calificar como representativo «solo si parece correcto atribuir la acción gubernamental al *pueblo* en sentido sustantivo»⁵².

Tratándose de reformas constitucionales en el contexto mexicano, este enfoque de la representación impone desarrollar los mecanismos institucionales que permitan asegurar que el órgano reformador de la Constitución desahogue ejercicios robustos de deliberación y, como resultado, exponga de manera explícita, coherente, exhaustiva y sistémica la totalidad de argumentos que, como parte de ese ejercicio deliberativo, justifiquen o motiven su decisión (actividad sustantiva) frente a sus representados (la población).

Las reformas constitucionales materializan modificaciones de la mayor importancia para la vida de quienes habrán de regir su actuar conforme a sus prescripciones (de manera consciente o como resultado de la nueva dinámica social que se desencadene) por lo cual se debe garantizar el conocimiento de las causas reales que las impulsan o, en su defecto, estar en posibilidad de develar posibles intereses fraudulentos (individuales o del grupo) en su consecución.

Como señala Bayón, nada impide que las *decisiones constituyentes*⁵³ sean estrictamente interesadas y, de hecho, «desde el punto de vista estratégico, [...] en la medida en que no puedan ser removidas en el futuro por una mayoría

⁵² *Ibidem*, p. 293.

⁵³ El autor emplea el término *decisiones constituyentes* en oposición a la *política ordinaria*, por lo cual es aplicable a la labor del órgano de reforma constitucional que aquí se emplea.

simple de signo contrario, brinda oportunidades mucho más valiosas de promover el propio interés que las que ofrecen las decisiones de política ordinaria»⁵⁴.

Esta importante constatación invita a observar con celo los cambios que se realicen a nuestro marco constitucional, de modo que no se tienda a la añoranza del ejercicio por el ejercicio mismo (idea de que es *voluntad del constituyente permanente* o del *espíritu de la Revolución*) y «romper la idea de que el Derecho [y en este caso las reformas constitucionales] tiene una proyección inmanente hacia o por la realización de la justicia o el bien común, a efecto de entender que en una sociedad democrática es el producto de la negociación y los acuerdos de diversas fuerzas políticas»⁵⁵.

En esta línea, dada la importancia manifiesta que envuelve a la reforma de la Constitución, «debería reflejar el

⁵⁴ BAYÓN, Juan Carlos, «Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo» en: CARBONELL, Miguel y GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *El canon neoconstitucional*, Madrid (Editorial Trotta), 2010, p. 324. En igual sentido, Laporta realiza una valiosa aportación al identificar que la cláusula de intangibilidad temporal del artículo V de la Constitución de Estados Unidos buscaba impedir que se debatiera la cuestión de la esclavitud: «Los actores del proceso constituyente no son tan sobrios y desinteresados como se pudo suponer; están dominados también por pasiones oscuras y prejuicios ideológicos. Por eso, el momento constituyente es visto por ellos como una oportunidad para blindar con la rigidez del texto constitucional sus propias preferencias. Verlo desde su lado oscuro puede suministrar también provechosas enseñanzas». Vid. LAPORTA, Francisco J., «Notas para una filosofía de la reforma constitucional», cit., p. 64.

⁵⁵ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *¿Qué justicia queremos? Estado, Derecho y Democracia*, cit., p. 38.

juicio ponderado de una comunidad y la legitimación sociológica que solo un proceso deliberativo puede conferir [...]. Lo que valida una reforma formalmente realizada no es solo su contenido sino también el proceso mediante el cual se realiza»⁵⁶.

El conocimiento pleno de dicho proceso de intercambio y acuerdo político o, en todo caso, de su ausencia, es relevante para garantizar el control reforzado (ciudadano e institucional) de las actividades desplegadas por el órgano reformador. Esta vigilancia rigurosa atiende al impacto cualificado que tienen en el sistema jurídico las modificaciones al ordenamiento constitucional, dado su lugar preeminente en la jerarquía normativa, y constituye un mecanismo tendente a verificar que su actuar se ajuste a las exigencias del principio constitucional de representación.

Afrontar con seriedad el carácter de *poder constituido* del órgano reformador de la Constitución implica desechar cualquier efecto o práctica que subsista con motivo de la añeja consideración de que gozaba como un ente *soberano*.

En México, el *patrón de hiperreformismo* a que se sigue sometiendo a la Constitución y la búsqueda de un progresivo alejamiento de las condiciones en que operaba el *régimen de partido hegemónico*, exigen replantear el entendimiento sobre las obligaciones de actuación que son

⁵⁶ SAUCA, José María, «Análisis conceptual de los presupuestos normativos de la estabilidad y el cambio constitucional», en: BAYÓN, Juan Carlos y SAUCA, José María (coord.), *Reforma Constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2025, pp. 164 y 165, citando a ALBERT, Richard, *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*, Oxford (Oxford University Press), 2019, pp. 270 y 271.

oponibles a las instituciones involucradas en esa muy discutible práctica de alteración constitucional incesante.

Sobre todo, ante ejercicios de reforma recientes como el que se analiza en el siguiente título (III) que, según se verá, inobservan exigencias mínimas de motivación o justificación sobre las razones que genuinamente las impulsaron, de modo que vacían de contenido las posibilidades de su control (ciudadano e institucional) y privilegian espacios de opacidad que impiden hablar de una verdadera *representación como actividad sustantiva* en favor de quienes se dice representar (*el pueblo*).

«Limitar la instrumentalización de la producción normativa a la mera decisión política ha producido la trivialización del Derecho y la mala calidad de nuestro orden jurídico»⁵⁷, por lo cual la propuesta que aquí se realiza implica repensar el papel de la representación en la delicada tarea de modificar nuestra Constitución.

3. Entonces, ¿es procedente el control de la motivación de las reformas constitucionales en México?

Hasta este punto del estudio, en primer término se expusieron las razones particulares que permiten calificar al órgano reformador de la Constitución en México como un *poder constituido*, cuya labor está sujeta a limitaciones normativas.

⁵⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *¿Qué justicia queremos? Estado, Derecho y Democracia*, cit., p. 51.

Posteriormente, se explicó la línea argumentativa consistente en que, en el marco de ese actuar limitado, el referido órgano se encuentra obligado a satisfacer la exigencia que el principio constitucional de representación le impone de desahogar procesos para la deliberación racional y, a partir de los mismos, motivar de manera reforzada y pública el sustento de las reformas que aprueba.

Así, conforme a las conclusiones a las que se arribó en los apartados precedentes, este epígrafe se avoca a exponer los argumentos que permiten concluir que el sistema jurídico mexicano sí admite el control de la motivación de las reformas constitucionales.

En principio, parece obligado anotar una especie de consecuencia lógica de los enunciados precedentes: si el órgano reformador de la Constitución es un *poder constituido* y su labor se vincula con la aprobación de reformas constitucionales, estas últimas son necesariamente sujetas de control.

Dicho señalamiento es cierto pero insuficiente para dilucidar la cuestión que aquí se aborda, puesto que omite distinguir los dos momentos de la *reforma* que son relevantes para el estudio: la *reforma como proceso* y la *reforma como producto*.

En el primer caso, se incluyen las etapas prelegislativa y legislativa y contempla las actividades de argumentación en el proceso; mientras que, en el segundo, se identifica con la reforma finalmente aprobada y se dirige a evaluar su racionalidad o calidad de la legislación propiamente dicha⁵⁸, por

⁵⁸ FERNÁNDEZ BLANCO, Carolina, «Una propuesta de deliberación posible en el ámbito parlamentario», *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, núm. 27, 2024, p. 57. La autora analiza estas

lo cual si lo que se analiza en este trabajo es la motivación de las reformas a la Constitución, nos inscribimos en el momento o dimensión de la *reforma como proceso*.

Al respecto, se debe señalar como nota preliminar que el análisis de esa vertiente implica alejarse del *mito del legislador racional* o, en este caso, del *órgano reformador de la Constitución racional*, únicamente en el sentido de que no se presupone que las reformas (los procesos de reforma) que realiza son, por ese simple hecho, ejercicios de racionalidad⁵⁹.

También es necesario dejar sentado que, la simple aplicación de la regla de mayoría para la aprobación de la reforma es insuficiente para asumir el proceso de su creación como intrínsecamente racional, puesto que, como señala Salazar⁶⁰, su valor es solo práctico: «permite adoptar decisiones cuando la unanimidad es imposible debido a la pluralidad de opiniones», por lo cual «se trata, simplemente, de un medio útil y necesario para adoptar decisiones colectivas».

Al respecto, vale recordar que no se debe asimilar o identificar de manera inmediata la democracia con el *poder de la mayoría* o, como ha señalado Bovero, «confundir de-

figuras en la creación de la ley, pero los argumentos son sustancialmente trasladables al proceso de reforma constitucional en los términos expuestos en este trabajo.

⁵⁹ Digo únicamente, porque el alejamiento de este llamado *mito* no implica asumir un presupuesto contrario en el sentido de que todo el actuar del referido órgano está exento de razones o de pretensión alguna de coherencia y sistematicidad constitucional.

⁶⁰ SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, cit., p. 134.

mocracia y *pleonocracia*»⁶¹, entendiendo por esta última un tipo de «“autocracia mayoritaria” —el poder autocrático no de uno solo, el monarca, o “de los pocos” (*oligoî*), sino “de los más” (*pleones*)— que es la que se instaura cuando el proceso político, a partir del momento electoral, está diseñado de tal manera que se le atribuye todo el poder, indiscutible e irrevocable hasta las siguientes elecciones, a *una parte* del pueblo, aunque sea ésta la “mayor parte”, la mayoría»⁶². [Las cursivas son del autor].

Ello implica, en línea con lo que se ha venido sosteniendo hasta aquí, que «el poder de la mayoría no es (no debe ser) omnipotente, como en cambio tienden a creer los sostenedores de una interpretación *pleonocrática* de la democracia (los que llaman democracia a la *pleonocracia*)»⁶³.

⁶¹ BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», *Justicia Electoral*, 10, julio-diciembre 2012, p. 328. A fin de hacer valer su postura, y siguiendo a Norberto Bobbio, el autor identifica algunos ejemplos de decisiones mayoritarias que no pueden ser calificadas como democráticas, como la elección del papa por el cónclave (órgano aristocrático) o el voto de censura del Gran Consejo del Fascismo por el que cayó Mussolini (órgano de un régimen que luchaba contra la democracia).

⁶² BOVERO, Michelangelo, *Pleonocracia: crítica de la democracia mayoritaria*, México (Instituto Nacional Electoral), 2020, p. 24. El autor identifica a este régimen como una «tiranía de la mayoría» en alusión a la expresión de Tocqueville y sostiene que esta *tiranía pleonocrática* puede expresarse de dos modos: por la manera en que se ejerce el poder (*ex parte exercitii*) y por su conformación *fingida o falsa (ex defectu tituli)*, una clasificación que retomaré en el siguiente título al analizar el caso de la Reforma Judicial en México.

⁶³ BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», cit., p. 331.

Lo anterior no invita a desconocer que la democracia se funda tanto en la *representación* como en el *principio de mayoría* (sin asimilarlo con una *regla soberana*) ni que la *decisión* mayoritaria sea *siempre* «un medio para la imposición de una voluntad parcial, lesiva de la dignidad de las opiniones y de los intereses de todos»; sin embargo, como se ha señalado, tampoco admite asumir que «el fin de la democracia representativa sea la *imposición de una voluntad mayoritaria*» sino atender a que las decisiones democráticas implican ejercicios de deliberación, entendida como «la discusión que debe anteceder a toda decisión colegiada. Tanto la del conjunto de los electores, la ciudadanía, como la del colegio de los electos, el parlamento»⁶⁴.

En esta línea, dado que el órgano reformador de la Constitución se rige por el principio representativo y, en términos del estudio aquí sostenido, ello implica una *actuación sustantiva por otro*, la regla o el criterio de mayoría debe entenderse como un instrumento de acción o toma de decisiones, pero no de representación, puesto que esto último se enmarca en el proceso de deliberación⁶⁵. Es decir, que «la representación tiene como fin, precisamente, volver posible y efectiva la deliberación»⁶⁶.

⁶⁴ BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», cit., pp. 346-348.

⁶⁵ FENICHEL PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, cit. pp. 88 y 89.

⁶⁶ BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», cit., p. 349.

Al respecto, cobra especial relevancia lo dicho por Burke⁶⁷ respecto de su modelo ideal de representación en el Parlamento:

El Parlamento no es un congreso de embajadores de intereses distintos y contrapuestos entre sí, que cada uno ha de defender, como lo harían un representante legal y un abogado, contra otros representantes legales y abogados; muy al contrario, el Parlamento es la asamblea deliberativa de una nación, con un interés: el del conjunto; donde ni los propósitos ni los presupuestos locales deben guiar otra cosa que el bien común resultante del criterio general del conjunto. Ciertamente, vosotros elegís un parlamentario; pero, una vez elegido, éste ya no es un parlamentario por Bristol, sino un miembro del Parlamento.

Destaca el énfasis que pone el autor en las posibilidades que ofrece el proceso de deliberación dado «el valor de que los representantes pudieran pensar libremente y cambiar de opinión, atentos al interés del conjunto»⁶⁸, lo que permite identificar que la posibilidad de construir un resultado colectivo se da mediante el intercambio leal de posturas⁶⁹. Solo «mediante la confrontación pública, las opinio-

⁶⁷ BURKE, Edmund, *Revolución y descontento. Selección de escritos políticos*, cit., pp. 90-91.

⁶⁸ GARGARELLA, Roberto, *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran —por fin— al diálogo ciudadano*, cit., p. 99.

⁶⁹ Sieyès se pronuncia también respecto de esa posibilidad de intercambio y construcción compartida mediante el aforismo: «formar en común una voluntad común». Vid. TAJADURA TEJADA, Javier, *Sieyès y la lengua de la Constitución*, cit., p. 137.

nes y las preferencias individuales pueden cesar de ser meras idiosincrasias privadas»⁷⁰.

En este sentido: i) el principio representativo del artículo 40 de la Constitución no admite presuponer que las reformas que apruebe su órgano reformador son racionales por ese simple hecho; ii) tampoco admite asimilar la aplicación de la regla de mayoría como criterio exclusivo para la validez de la reforma; iii) por el contrario, obliga a satisfacer las exigencias que la representación como una *actuación sustantiva por otro* le impone a dicho órgano, caracterizadas por el desahogo del proceso deliberativo; iv) dicho proceso se integra tanto por la propia deliberación colegiada del órgano como por la exposición pública de los motivos o justificación que se dirijan a sustentar la reforma aprobada; y v) ese ejercicio justificativo es sujeto de control.

Por tanto, basta con concluir en este epígrafe que la motivación de las reformas constitucionales en México puede ser válidamente sujeta a control, mientras que el detalle sobre una estructura mínima o esencial para definir los elementos que deben ser analizados y para construir el diseño de ese mecanismo de control, se realizarán en el título IV de este trabajo.

⁷⁰ BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», cit., p. 348.

III. LA REFORMA JUDICIAL. UN ANÁLISIS DE CASO

El objeto de analizar este importante proceso de reforma constitucional es evidenciar el problema manifiesto que genera la ausencia de motivación o justificación del órgano reformador de la Constitución al desplegar su competencia. Sobre todo, ante escenarios de la magnitud o trascendencia como el que supone la reconfiguración completa del sistema de nombramiento (postulación y votación popular), administración y asignación de responsabilidades de todos los poderes judiciales del país.

Pensar que el objeto de análisis y de control es exclusivamente la reforma propiamente dicha y que las razones y justificaciones para su implementación se deben dejar a una cierta *lógica política* caracterizada por acuerdos desconocidos entre los actores relevantes y partidos políticos, está en el origen del problema.

Para evidenciar lo obvio, una modificación a la Constitución debe contar con un nivel de escrutinio y análisis mayor que aquel que se debe prestar al estudio de cualquier legislación, tanto por el lugar principal que tiene dentro del sistema jurídico mexicano en términos de jerarquía normativa como por el consiguiente impacto que dichos cambios generan en las relaciones institucionales y en los derechos de las personas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se propone analizar el proceso de reforma que se realizó en México a los poderes judiciales (federal y locales) en septiembre de 2024, mediante el abordaje contextual e integral de tan

importante cambio y una visión crítica tanto del actuar del órgano reformador de la Constitución como del papel que desempeñó la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en el marco de dicho proceso.

1. Breve identificación de las etapas del proceso de reforma

El 5 de febrero de 2024, el presidente de la República presentó un paquete de veinte iniciativas de reforma constitucional que incluía la que aquí nos ocupa, misma que el 8 de febrero se turnó para el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados¹.

El 26 de agosto de 2024, la referida comisión aprobó el dictamen correspondiente a la reforma judicial y el 4 de septiembre posterior el Pleno de la Cámara lo aprobó por la mayoría calificada requerida².

Ese mismo día se remitió la minuta al Senado, donde el 8 de septiembre de 2024 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos aprobaron su dictamen y el 11 de septiembre se aprobó por mayoría calificada en el Pleno.

¹ Un análisis completo sobre las implicaciones del proceso puede verse en Cossío Díaz, José Ramón, «Crónica de la infame reforma judicial mexicana del 2024», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 134, 2025, pp. 13-39.

² Se hace la precisión que el 2 de junio de 2024 se celebraron elecciones federales en las que se renovó la Cámara de Diputados cuyos integrantes asumieron funciones el 1 de septiembre de 2024.

En esta última fecha, la minuta se remitió a las Cámaras de Diputaciones de las entidades federativas y para el 13 de septiembre el Senado de la República emitió la declaratoria de aprobación de la reforma al haberse aprobado por veintitrés órganos legislativos locales.

Finalmente, el 15 de septiembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*³ (en adelante, Reforma Judicial).

2. La reforma ante la Corte

El 5 de noviembre de 2024 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevó a cabo la sesión pública en la que resolvió la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, promovidas por diversos partidos políticos con registro federal y local⁴, así como por una mi-

³ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*, op. cit.

⁴ En el sistema electoral mexicano los partidos políticos pueden tener un registro nacional que les permite competir en elecciones federales y locales o uno exclusivamente local, que ciñe su esfera de actuación a la entidad federativa correspondiente.

noría legislativa de la Cámara de Diputados de Zacatecas, en contra de la Reforma Judicial⁵.

El Pleno no entró al fondo de la controversia, pues desde la discusión y votación sobre el cumplimiento de los presupuestos procesales de la acción, cuatro de sus once integrantes «sostuvieron que votarían en contra de todos los apartados del estudio de fondo de la propuesta dado que, a su criterio, la acción de inconstitucionalidad era improcedente», por lo cual se determinó que «toda vez que [las declaratorias de invalidez] requieren del voto afirmativo de ocho integrantes para poder ser aprobadas —lo cual no podía darse dado el posicionamiento en contra de cuatro integrantes— en una votación única se determinó que no era necesario posicionarse en cada uno de los apartados y que el asunto debía desestimarse por lo que hace a todo el estudio de fondo, sin necesidad de entrar a un estudio pormenorizado»⁶.

Así, dado que se desestimaron las acciones de inconstitucionalidad en cita, el Pleno no emitió un pronunciamiento de fondo respecto de la Reforma Judicial, lo cual impide analizar en sentido estricto algún posicionamiento del referido órgano respecto de las propuestas de invalidez de la reforma que sí preveía el proyecto que se sometió a

⁵ En contra de la citada reforma el poder ejecutivo de Guanajuato también promovió la controversia constitucional 286/2024, pero se sobreseyó por acuerdo del ministro instructor de 11 de noviembre de 2024.

⁶ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024*, párr. 91 y 92. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/340793>>. [Consultado el 05/12/2025].

consideración; sin embargo, para efectos del estudio que aquí se realiza en el siguiente apartado de este trabajo sí se atenderán algunos importantes pronunciamientos del referido proyecto⁷.

Antes de realizar dicho estudio, me permito realizar dos anotaciones respecto de este muy controvertible resultado:

A. ¿QUÉ MAYORÍA?

Uno de los artículos que fue modificado como parte de la Reforma Judicial es el 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución que regula la resolución de acciones de inconstitucionalidad por parte del Pleno de la Corte y que, desde el 15 de septiembre de 2024 en que se publicó esta reforma, establece: «Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una *mayoría de cuando menos seis votos*». [Las cursivas me pertenecen]

Esa regla de decisión que prevé una mayoría calificada de seis votos, atiende a la configuración de la propia reforma que redujo el número de integrantes del Pleno de la Corte de once a nueve (artículo 94, tercer párrafo, de la Constitución) y sustituyó una regla análoga que establecía la necesidad de contar con una mayoría calificada de ocho votos para tal efecto, dada la anterior integración de once ministras y ministros.

⁷ El proyecto se insertó en el engrose final del Pleno «en atención al principio constitucional de máxima transparencia» (párr. 90).

El problema surge porque en el régimen transitorio de la reforma no se previeron reglas específicas para la operación del Pleno de la Suprema Corte hasta en tanto asumieran funciones las personas electas por votación popular en la jornada del 1 de junio de 2025⁸.

Tampoco se previó un período de *vacatio legis* conforme al cual se pudieran seguir aplicando las reglas anteriores hasta que asumieran funciones las personas electas en el proceso comicial, ni se emitió razonamiento o justificación alguna para este actuar del órgano reformador de la Constitución.

Únicamente se estableció de manera genérica en el artículo transitorio segundo de la reforma que las personas que al momento de su publicación ejercieran el cargo de ministras y ministros de la Corte, concluirían su encargo *en la fecha en que tomen protesta las personas servidoras públicas que emanen de la elección extraordinaria conforme a las disposiciones transitorias aplicables del presente decreto*.

¿Por qué es vital evidenciar esto? Permite definir desde ahora un elemento distintivo del actuar del órgano reformador de la Constitución en este trascendental proceso de reforma: cuestiones tan elementales y, a su vez, medulares, como la definición de un régimen transitorio robusto no fueron atendidas con el mínimo detalle y tampoco se ofrecieron razones o elementos que permitieran dilucidar las

⁸ Los datos y acuerdos sobre las etapas de la Elección del Poder Judicial de la Federación se encuentran disponibles en la página web del Instituto Nacional Electoral: https://ine.mx/eleccion-del-poder-judicial-de-la-federacion-2025/etapas-de-la-eleccion-del-poder-judicial-2025/#jornada_electoral. [Consultado el 05/12/2025].

reglas aplicables a un tema tan apremiante como el número de ministras y ministros requerido para tener por actualizada la mayoría calificada necesaria, entre otras cuestiones, para declarar la invalidez de las disposiciones normativas que se analizaran desde el 15 de septiembre de 2024 en que se publicó la Reforma Judicial y hasta el 1 de septiembre de 2025 en que las personas electas asumieron su cargo.

¿Qué implicaciones tuvo este desprolijo actuar y la ausencia absoluta de motivación por parte del órgano reformador de la Constitución? Desde la sesión del 10 de octubre de 2024 en que el Pleno de la Corte conoció la primera acción de inconstitucionalidad posterior a la Reforma Judicial⁹, el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena llamó la atención sobre la ausencia de una regla específica vigente que previera la exigencia de una mayoría calificada para las declaratorias de invalidez normativa, por lo que estimó que únicamente era exigible una mayoría simple de votos para tal efecto, hasta que no asumiera funciones la nueva integración del Pleno de nueve ministras y ministros¹⁰.

Prestemos especial atención a que el ministro en ningún momento planteó la aplicabilidad de la nueva regla prevista constitucionalmente sobre la mayoría calificada de seis votos, puesto que ello era únicamente aplicable a partir de que asumiera funciones el Pleno de nueve integrantes, sino que puso en evidencia que en la Reforma Judicial el

⁹ Acción de inconstitucionalidad 24/2024.

¹⁰ El video de la sesión se encuentra disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/video/sesiones-pleno?date_field_year=2024&-date_field_month=10&page=1>. [Consultado el 05/12/2025]. La intervención del ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la discusión que se generó con motivo de la misma comienza a partir del minuto 42:53.

órgano reformador de la Constitución derogó la regla de excepción que exigía una mayoría calificada de ocho votos para las declaraciones de invalidez, sin prever una regla alterna u ofrecer motivación alguna para ese proceder y, como ya se dijo, siguiendo un principio fundamental de toma de decisiones en órganos colegiados, dichas actuaciones debían adoptarse por mayoría simple (seis votos).

La cuestión suscitó un amplio debate, pero no fue posible zanjar el tema porque uno de los ministros que inicialmente no compartía la invalidez del artículo involucrado, decidió sumarse a las y los siete que avalaban esa postura y finalmente se alcanzó una mayoría calificada de ocho votos para la declaratoria. Entonces, la definición sobre esa importante cuestión se dejó para un momento posterior en que la votación involucrada así lo requiriera.

Ese momento llegó precisamente en la sesión de 5 de noviembre de 2024 en que la Corte analizó la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas sobre la Reforma Judicial y en la que finalmente se decidió por votación dividida (seis¹¹ contra cinco¹²) que la mayoría calificada aplicable era la de ocho votos.

Así, independientemente de la postura jurídica que se pueda asumir sobre la votación que debía ser exigible, esta breve referencia busca evidenciar una de las hondas complejidades constitucionales que se actualizaron como consecuencia del actuar despreocupado del órgano reformador de la Constitución en el marco de un cambio constitucio-

¹¹ Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama y Pérez Dayán.

¹² Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

nal de la relevancia de la Reforma Judicial: la incertidumbre sobre el número de ministras y ministros necesario para declarar la invalidez de disposiciones normativas.

B. DELIBERAR... ¿DELIBERAR?

En la propia sesión pública de discusión de la acción de inconstitucionalidad 164/2014 y acumuladas, el Pleno aprobó la procedencia de las acciones promovidas por los partidos políticos con registro nacional¹³, al tener por satisfechos los presupuestos procesales requeridos. No obstante, antes de entrar a la discusión sobre el fondo de tan importante asunto fue que se llevó a cabo la ya citada votación sobre la mayoría requerida para declarar la invalidez de los apartados de la Reforma Judicial que proponía el proyecto sometido a consideración.

Una vez que el Pleno estableció que la mayoría calificada exigible era de ocho votos y en atención a que cuatro de sus integrantes adelantaron que votarían en contra del fondo porque no compartían la procedencia de las acciones, se determinó que *no era necesario posicionarse en cada uno de los apartados* y que no había *necesidad de entrar a un estudio pormenorizado*.

Desde una aproximación no jurídica, pudiera parecer una decisión práctica tendente a evitar un fin inminente y que, en una formulación muy coloquial, se reduce a cues-

¹³ Se sobreseyeron la acción de inconstitucionalidad 166/2024, promovida por una minoría legislativa de Zacatecas, y la 170/2024, promovida por el partido político local Unidad Democrática de Coahuila, al no tenerse por acreditada su legitimación activa.

tionar: ¿para qué lo discutimos, si ya dijeron que no lo van a acompañar?

En cambio, desde una visión que atienda a las exigencias que son oponibles a un tribunal constitucional en el marco del análisis de la presunta invalidez de una reforma constitucional me parece que se deben atender, al menos, tres cuestiones elementales e íntimamente relacionadas¹⁴:

- **Diferencia entre presupuesto procesal y fondo de la causa.** Dotar de un efecto útil al sistema previsto para la solución de acciones de inconstitucionalidad implica entender que, una vez obtenida la votación necesaria para determinar la procedencia de la acción, no existe impedimento (es obligatorio) conocer el fondo de la causa.
- **Obligación de resolver.** Los y las juezas constitucionales tienen la obligación de resolver (votar) todos los asuntos de su competencia, salvo que se actualice algún impedimento legal.
- **Exigencia deliberativa.** Atender con seriedad el carácter colegiado del Pleno de la Suprema Corte implica respetar y propiciar la deliberación de sus integrantes para la solución de los asuntos.

La determinación de omitir analizar el fondo de la causa inobservó los elementos señalados y puso de manifiesto

¹⁴ Estas exigencias se plantean independientemente de cualquier práctica reiterada que pudiera tener el tribunal en este sentido, puesto que ello no subsana las irregularidades que se pretenden poner en evidencia.

una actitud institucional contraria o reticente a la construcción de soluciones comunes.

Además, impidió conocer las líneas argumentativas de los distintos posicionamientos en un tema de tan alta valía y los elementos puntuales del disenso de aquellos integrantes del Pleno que sostuvieran una postura distinta a la invalidez. Esto sin dejar de mencionar que un posicionamiento colegiado sobre el fondo de las causas hubiera fungido como referente para discusiones futuras del propio órgano y de la discusión pública sobre un tema que involucra a todas y todos.

¿Qué objeto tiene hacer públicas las sesiones del Pleno de la Corte si sus integrantes asumen que pueden disponer arbitrariamente de su obligación de deliberar y resolver una causa? La deliberación colegiada cede ante ejercicios histriónicos en los que las posturas inamovibles de cada ministra o ministro se exponen con discursos grandilocuentes que no buscan el intercambio argumentativo, sino la exposición individual ante la cámara.

3. El análisis de la reforma a la luz de la exigencia de motivación reforzada

Una vez que se han expuesto los elementos o pasos del proceso constitucional que llevaron a la publicación de la Reforma Judicial, así como el destino que tuvieron las acciones de inconstitucionalidad que se promovieron ante la Corte, en este epígrafe se expone una propuesta de análisis que parte de las conclusiones básicas a las que ya se ha arribado en este trabajo, consistentes en que el órgano reformador de la Constitución se rige por el principio represen-

tativo, entendido como una *actuación sustantiva por otro*, y ello excluye el entendimiento de la regla de mayoría como omnipotencia de la mayoría o regla soberana¹⁵.

Para tal fin, en este apartado del trabajo es preciso identificar la doctrina constitucional sobre la *motivación reforzada* en México, su aplicabilidad a la citada reforma y los elementos que se debieron atender para garantizar un análisis contextual e integral de este proceso de reforma que hubiera llevado a su invalidez.

A. MOTIVACIÓN REFORZADA DE LA REFORMA

Desde inicios del presente siglo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido una doctrina constitucional en torno a los tipos de motivación que son oponibles a los órganos de creación normativa, según el contenido o las temáticas de cada uno de los ejercicios que realizan; es decir, el tipo o nivel de exigencia que les es aplicable para motivar sus determinaciones atiende a la sustancia de lo que en cada caso sea materia de regulación. En el caso de la Reforma Judicial de 2024, es relevante observar lo siguiente¹⁶:

Hacia la década de 1970, el Pleno de la Corte sustentaba el criterio de que los órganos que intervenían en actos legislativos no estaban obligados a explicar los motivos por

¹⁵ Ver el epígrafe 3, del título II, de este trabajo.

¹⁶ El desarrollo que aquí se realiza sobre la doctrina señalada no busca exponer la totalidad de criterios emitidos en este rubro, sino identificar aquellos que resultan relevantes para el análisis de la motivación que era exigible en el marco de la Reforma Judicial.

los cuales expedían (legislativo) y promulgaban (ejecutivo) leyes, puesto que el procedimiento establecido en la Constitución no exigía expresar los motivos que tuvieron en cuenta para ejercitar esa función legislativa¹⁷.

Recordemos, conforme a lo señalado en este trabajo, que en esa etapa se encontraba en plena vigencia el *régimen de partido hegemónico* en el que la labor legislativa (la de todos los órganos involucrados en el proceso) era el ejercicio de una sola fuerza política y, según su relatoría, el resultado o la expresión de los postulados o ideales de *la revolución*.

Ya en la etapa de *transición democrática* de finales del siglo xx y principios del presente, el Pleno adoptó un criterio distinto y dispuso jurisprudencialmente la obligación de exigir una *motivación reforzada*, al menos en dos supuestos: i) ante la creación de nuevos municipios en las entidades federativas, dado que se trata de actos que trascienden al ámbito interno del gobierno (al mero acto de relación intergubernamental) y tienen «incidencia altamente relevante sobre los habitantes» de modo que se deben ponderar cuidadosamente los requisitos exigidos por la legislación aplicable, mediante una «consideración sustantiva y, no meramente formal y hueca»¹⁸; y ii) ante los procesos de

¹⁷ Tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro, “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS”, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 77, primera parte, p. 19. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/232883>>. [Consultado el 05/12/2025].

¹⁸ Controversia constitucional 11/2004 <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-0-9-11-2004>>, de la que surgió la jurisprudencia P./J. 153/2005 del Pleno de la Supre-

ratificación o reelección de funcionarios judiciales locales, en que las autoridades encargadas de emitir los dictámenes correspondientes deben explicar «sustantiva y expresamente, así como de una manera objetiva y razonable», los motivos de su decisión, de «forma personalizada e individualizada», lo cual supone una exigencia de «motivación reforzada de los actos de autoridad»¹⁹.

Sobre la base de estos criterios, en la controversia constitucional 32/2007²⁰ el Pleno de la Corte definió de manera clara su doctrina sobre los tipos de motivación que son exigibles a los órganos legislativos en México. Se trata de una

ma Corte de Justicia de la Nación, de rubro “MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, diciembre 2005, p. 2299. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176519>>. [Consultados el 05/12/2025].

¹⁹ Controversia constitucional 4/2005 <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-0-9-4-2005>>, de la que surgió la jurisprudencia P./J. 24/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero 2006, p. 1534. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175819>>. [Consultados el 05/12/2025].

²⁰ Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-0-9-32-2007>>. De esta controversia surgió la jurisprudencia P./J. 120/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, diciembre 2009, p. 1255. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165745>>. [Consultados el 05/12/2025].

controversia promovida por el Poder Judicial de Baja California contra la reforma de distintos artículos de la Constitución de esa entidad federativa, lo cual adquiere relevancia por tratarse del órgano reformador de dicha Constitución²¹ y no de la legislación ordinaria, en la que la Corte identificó los siguientes parámetros de análisis y control:

- **Motivación reforzada.** En el ámbito legislativo (cualquiera de creación normativa) se actualiza ante reformas o adiciones que puedan poner en riesgo derechos, bienes o valores constitucionales e impone el deber de exponer, mediante un balance cuidadoso: a) los supuestos fácticos o de hecho que sustenten la creación y aplicación de la medida legislativa en el sentido en que se aprobó y b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos para la emisión del acto legislativo.

En estos casos, es aplicable un *escrutinio estricto*²² a la labor legislativa, dada la relevancia constitucional de los contenidos implicados.

²¹ Para la reforma constitucional local se requiere la aprobación correspondiente en la Cámara de Diputadas y Diputados de Baja California y de la mayoría de los Ayuntamientos que gobiernan los municipios de la entidad.

²² Recordemos que la doctrina de la Suprema Corte sobre el nivel de análisis o escrutinio judicial que es debido a la labor legislativa se desarrolla en esencia entre lo que se denomina por una parte, *escrutinio estricto* y, por otra parte, *escrutinio ordinario* o *de mera razonabilidad*. Únicamente a fin de identificar sus alcances, cabe mencionar que, en el primer caso, se impone un análisis robusto o reforzado de medidas legislativas a las que subyace una presunción de inconstitucionalidad, dado que la materia que regulan reduce el margen de actuación o configuración de la labor del órgano legisla-

- **Motivación ordinaria.** En estos casos la labor legislativa desplegada no implica un riesgo de daño a derechos o bienes constitucionales análogos, por lo cual no se exige una motivación específica a su actuación y no es aplicable un escrutinio estricto al tratarse de temáticas donde la libertad de configuración legislativa es más amplia.

Así, podemos ver que la doctrina sostenida por la Corte reserva la obligación de exigir a los órganos legislativos (o de creación normativa) una *motivación reforzada* a supuestos cualificados de relevancia constitucional, lo cual atiende a la necesidad de acotar las limitaciones a la libertad política de dichos órganos exclusivamente a aquellos supuestos en que el propio orden constitucional lo requiera, de modo que «la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de las y los autores de la norma»²³.

Para efectos del análisis al proceso de la Reforma Judicial, es importante recalcar que el criterio relativo a la obligación de garantizar una motivación reforzada en los dictá-

tivo (por ejemplo, el trato diferenciado de personas o grupos basado en “categorías sospechosas” como género, religión, edad, etcétera o la restricción de derechos fundamentales) y, en el segundo caso, se trata de ámbitos u objetos de regulación que no versan sobre contenidos cuya tutela reforzada se deba garantizar, por lo cual el margen de actuación del órgano legislativo es mayor y su revisión se limita a un análisis ordinario o de mera razonabilidad sobre la justificación de la medida.

²³ P./J. 120/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS”, cit.

menes de ratificación de magistradas y magistrados locales antes citado descansa en la protección del principio de independencia judicial, puesto que dichas ratificaciones trascienden de meros actos de relación intergubernamental al generar un impacto directo en el interés social de contar con una administración de justicia gratuita, completa, imparcial y pronta.

Ello es importante, puesto que pone el énfasis de la exigencia de motivación no solo en la tutela específica de derechos de las magistraturas sujetas a procesos de ratificación, sino en la necesidad de contar con una garantía institucional para su independencia, dado el impacto (beneficio) social que reporta la satisfacción de dicho elemento.

En este mismo cauce, la Corte ha establecido el deber de garantizar una motivación reforzada en casos que involucren la probable vulneración a la referida independencia judicial, vinculada al deber de *no regresividad*²⁴, al analizar reformas constitucionales locales en las que se eliminó tanto el haber de retiro a magistraturas de Zacatecas²⁵ como el

²⁴ El ministro Gutiérrez Ortiz Mena enfatizó con claridad la importancia de esta relación en el voto que emitió en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa. *Voto concurrente y particular que formula el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024 (caso Reforma Judicial)*, pp. 31-32. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/340793>>. [Consultado el 05/12/2025].

²⁵ Controversia constitucional 81/2010 <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/122429>>, de la que surgió, entre otras, la jurisprudencia P./J. 29/2012 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII,

fueron constitucional a personas juzgadoras o funcionarias judiciales de Jalisco, Michoacán y Yucatán²⁶.

Lo anterior destaca porque plantea un elemento adicional en la definición sobre los alcances de la motivación exigible a los órganos de creación normativa, consistente en observar la exigencia de *no regresividad* en la implementación de medidas legislativas. Esto supone la obligación de explicar de manera expresa los argumentos que sustenten la eliminación o modificación de condiciones previamente asumidas en la normatividad involucrada, con el objeto de poner de manifiesto cómo es que esa nueva configuración normativa no supone una *regresión* o menoscabo del propio órgano de creación normativa a las condiciones anteriormente establecidas por el mismo.

Considero que estos argumentos resultan especialmente plausibles para el estudio que aquí se realiza, puesto que se sustentan en una premisa que estimo básica para el entendimiento sistémico de los ordenamientos y que desgraciadamente es poco atendida: entender a los órganos legislativos (o cualquiera de creación normativa) como una unidad que trasciende el tiempo y las distintas integraciones que los van conformando y, en consecuencia, exigir que expongan de manera expresa las razones que les impulsan a modificar o, incluso, suprimir, la legislación (norma-

octubre 2012, tomo 1, p. 89. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001845>>. [Consultados el 05/12/2025].

²⁶ Controversias constitucionales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 99/2016 <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/204967>>, 207/2017 <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/219432>> y 165/2018 <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/243242>> . [Consultados el 05/12/2025].

tividad) que *el propio órgano previamente había aprobado y, en su caso, reconfigurado en ejercicios legislativos anteriores.*

Tal como se expone en los precedentes en cita, ello no supone la imposibilidad de realizar modificaciones a la legislación o normatividad previa²⁷, sino que impone la obligación de que, en esos ejercicios legislativos posteriores, se adviertan y expongan las razones que en un determinado tiempo motivaron la configuración y alcances de la legislación involucrada, para después explicar de manera detallada los argumentos tendentes a justificar el cambio o supresión de dichas condiciones previas. Esto exige un ejercicio robusto de justificación de la nueva medida adoptada (motivación reforzada) y no la exposición de argumentos genéricos que tienda al simple cumplimiento formal del deber de motivar que impidan dar cuenta o, inclusive, busquen ocultar, las verdaderas razones que subyacen al cambio.

Ahora, siguiendo con esta línea de precedentes, estimo relevante traer a colación un último caso relacionado con la configuración de las exigencias de motivación reforzada que la Suprema Corte ha definido, consistente en la aprobación del presupuesto de egresos del Instituto Nacional Electoral para el año 2022²⁸.

²⁷ Concretamente en las controversias constitucionales 99/2016 y 165/2018 emplean el argumento del cambio generacional para señalar esencialmente que las decisiones legislativas adoptadas en un momento histórico no condicionan o no deberían condicionar para siempre a generaciones posteriores.

²⁸ Controversia constitucional 209/2021 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/204967>>. [Consultado el 05/12/2025].

En este asunto el referido instituto promovió una controversia constitucional para demandar la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, concretamente en lo relativo a que la Cámara de Diputaciones redujo en un 26% el monto que aquel había solicitado para su gasto en el anteproyecto de presupuesto correspondiente.

El caso me parece especialmente relevante, puesto que involucra dos vertientes de indiscutible importancia constitucional: la competencia de la citada cámara legislativa para aprobar el presupuesto de egresos federal y el deber de garantizar la autonomía reconocida constitucionalmente al referido instituto para el adecuado ejercicio de sus funciones, con la consiguiente tutela del derecho de participación política de la ciudadanía que esto último envuelve.

Al respecto, la Primera Sala estableció que la aprobación del presupuesto de los órganos constitucionales autónomos se enmarca en el ámbito de «legitimidad técnica y en los espacios de decisión especializada que se asegura a dichos órganos para lograr una regulación técnica sobre determinados aspectos de la realidad que *la Constitución busca remover del ámbito de la oportunidad política*»²⁹. [Las *cursivas* me pertenecen].

Conforme a ello, estableció que la autonomía presupuestal del Instituto Nacional Electoral es un bien constitucionalmente relevante al ser parte de sus garantías de independencia y autonomía frente a otros órganos (poderes) del Estado y salvaguarda de los derechos político-electorales de los que es garante, por lo cual, para que la Cámara de Diputaciones pudiera alejarse de la propuesta de antepro-

²⁹ Controversia constitucional 209/2021, cit., párr. 243.

yecto de presupuestos enviada, se encontraba obligada a exponer una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, para demostrar que con ello no se afectaría su esfera de competencia.

Lo anterior, se enmarca dentro de la línea argumentativa de exigencia de la motivación reforzada que se ha detallado hasta este punto; sin embargo, en este caso la Corte estableció un elemento adicional de orden técnico: si el citado instituto tenía la obligación constitucional de garantizar una *motivación de índole técnico* (evidencia contable) en la presentación de sus anteproyectos de presupuestos, ello *incrementa y particulariza el estándar de motivación reforzada* de modo que la Cámara tenía, por su parte, el deber de desvirtuarla con *equivalentes argumentos técnicos*³⁰.

Así, encuentro que este asunto pone de manifiesto un especial enfoque de la exigencia de motivación reforzada que atiende no solo a la necesaria tutela de bienes constitucionalmente relevantes sino, además, a la identificación de una carga argumentativa cualificada (adicional) que deben satisfacer los órganos legislativos en los casos que involucren elementos de carácter técnico, por lo cual, como sostiene Martín Reyes, la sentencia emitida en este caso es «una reivindicación de la lógica de la justificación»³¹.

En suma, es dable señalar que:

³⁰ *Ibidem*, párr. 270-272.

³¹ MARTÍN REYES, Javier, «De la claudicación a la rectificación: la Suprema Corte frente a la asfixia presupuestal del Instituto Nacional Electoral», en: POZAS LOYO, Andrea, *et al.* (coord.), *Análisis de jurisprudencia constitucional mexicana. La Suprema Corte en 2022*, México (Universidad Nacional Autónoma de México), 2024, p. 256.

- En México existe una sólida doctrina constitucional respecto de las exigencias de motivación que son oponibles a los órganos legislativos.
- El presupuesto para que se actualice el deber de garantizar una *motivación reforzada* consiste en estar ante actos o medidas legislativas susceptibles de generar un daño a derechos, bienes o valores de relevancia constitucional; y la tutela de la independencia judicial (en su vertiente de derecho subjetivo y de garantía institucional), así como de la autonomía de los órganos del Estado (división del poder público) son expresiones de ello.
- El control jurisdiccional de las exigencias de *motivación reforzada* impone garantizar un *escrutinio estricto* de la causa de modo que: i) se verifique la existencia de una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos (fácticos y jurídicos) para la emisión del acto legislativo; ii) se atiendan las exigencias de *no regresividad*; y iii) ante situaciones de especial cualificación como las que involucran enfrentar elementos de índole técnica, la motivación debe satisfacer argumentos análogos.

A efectos de analizar la aplicabilidad de esta doctrina constitucional a los procesos que desahoga el órgano reformador de la Constitución, conviene reiterar que el mismo tiene el carácter de *poder constituido* cuya labor está sujeta a limitaciones normativas; su deber de motivar las reformas se rige por el *principio representativo* e implica un *actuar sustantivo por otro*; esto supone entender la *reforma constitucional como un proceso*, lo cual impide entender la simple *regla de mayoría* como fundamento exclusivo de racional-

dad e impone el *compromiso de deliberar* los cambios y eliminar los *motivos o acuerdos ocultos* para su consecución. Por tanto, comparte las características sustanciales de los órganos legislativos ordinarios, por lo cual no existe justificación para excluirle de las exigencias de motivación reforzada que les son oponibles a estos últimos.

Ahora, en el caso de la Reforma Judicial se implementaron relevantes cambios de los cuales, a efectos de este estudio, se destacan los siguientes:

- a) Elección por voto popular de ministras, ministros, magistraturas electorales y de circuito, juezas y jueces de distrito e integrantes de los Tribunales de Disciplina Judicial tanto federales como locales.
- b) Renovación total de titulares de Tribunales Colegiados de Circuito y de Juzgados de Distrito en dos momentos: la primera mitad en un proceso electoral extraordinario de 2025 y la segunda mitad en un proceso ordinario de 2027.
- c) Postulación de las candidaturas federales por tres Comités de Evaluación (uno por el poder ejecutivo, uno por el legislativo y uno por el judicial).
- d) Prohibición para las candidaturas de contar con financiamiento —público o privado—, así como para los partidos políticos y las personas servidoras públicas de realizar actos de proselitismo y de posicionarse a favor o en contra de cualquier candidatura.
- e) Acceso igualitario de las candidaturas a tiempos en radio y televisión, dentro de los tiempos establecidos por la ley.
- f) Supresión de las Salas de la Suprema Corte y reducción tanto del número de integrantes del Pleno

(once a nueve) como del plazo de encargo (quince a doce años).

- g)** Eliminación del Consejo de la Judicatura Federal y creación tanto de un Órgano de Administración Judicial, encargado de la administración y definición de la competencia territorial y por especialización de los órganos jurisdiccionales, como de un Tribunal de Disciplina encargado de la investigación y, en su caso, sanción, en procedimientos de responsabilidad administrativa y penal de todas las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación.
- h)** Proscripción de la suspensión de normas con efectos generales en juicios de amparo.
- i)** Anonimato de jueces en asuntos de delincuencia organizada.

Se trata de una modificación de gran calado al sistema de nombramiento de personas juzgadoras y, por consiguiente, al de carrera judicial, así como a la estructura interna del Poder Judicial, su administración y procesos de asignación de responsabilidades.

En el caso del sistema de nombramiento basado en la postulación por Comités y la elección por voto popular surgen importantes cuestionamientos sobre su viabilidad para promover un actuar imparcial de las personas juzgadoras y garantizar condiciones mínimas de independencia judicial.

Respecto de la postulación por Comités, es de resaltar que la reforma previó (artículo 96, fracción II, inciso b, de la Constitución) como criterios para la calificación sobre la idoneidad de las candidaturas para desempeñar los puestos

judiciales la *honestidad y buena fama pública*, conceptos indeterminados o de textura abierta que, en términos de la propia reforma, debían ser aterrizados conforme a los propios criterios de cada Comité al emitir sus convocatorias para el registro de aspirantes a candidaturas, lo cual hicieron el 4 de noviembre de 2024 (un día antes de que se resolviera la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas)³².

En las convocatorias de los Comités de Evaluación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo efectivamente establecieron como criterios para la evaluación la *probidad, honestidad y buena fama*, pero no definieron ningún parámetro cierto, medible y objetivo para conocer en qué supuestos se cumplen o no dichas condiciones.

El Comité del Poder Ejecutivo ni siquiera señaló qué porcentaje de su evaluación correspondería a la satisfacción de estos elementos, lo cual deja de manifiesto una configuración de selección de candidaturas eminentemente subjetiva, mientras que, en el caso del Comité del Poder Legislativo, estableció que tendría un valor de 30/100 y, dado que la calificación mínima para que una candidatura fuera calificada como idónea era de 80/100, bastaba con obtener una nota baja en ese rubro en el que no existían criterios o elementos medibles para la valoración para quedar fuera de la postulación. Esto es, en ambos casos se dejó a la entera

³² Las convocatorias de los tres Comités se encuentran disponibles en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5742287&fecha=04/11/2024#gsc.tab=0>, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5742289&fecha=04/11/2024#gsc.tab=0>, <<https://comiteevaluacion.scjn.gob.mx/sites/default/files/page/files/convocatoria-comite-evaluacion-pjf.pdf>>. [Consultados el 05/12/2025].

libertad de valoración política la selección y postulación de candidaturas.

El Comité del Poder Judicial fue el único que generó una presunción *iuris tantum* sobre la acreditación de estos requisitos, para reducir al mínimo la subjetividad en la valoración de los perfiles.

Así, la configuración de la reforma y las propias manifestaciones concretas de actuación de los Comités (disponibles con anterioridad a la solución de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa), permiten observar un alto riesgo de definición de las candidaturas judiciales mediante criterios de oportunidad política y filiación ideológica o partidista, sin que el órgano reformador de la Constitución justificara cómo es que en dichas condiciones no se genera un menoscabo a la obligación de observar un actuar imparcial y la preservación de las condiciones que garanticen la independencia judicial.

Además, como lo señalé en otro espacio, los citados Comités se erigen en filtros para definir las candidaturas para las elecciones judiciales creadas con la reforma, por lo cual «[d]esde una visión individual, la calificación negativa de estas instancias se erige en un impedimento para que determinadas personas puedan ser sujetas a votación y, desde una aproximación social o colectiva, en un obstáculo para que la ciudadanía pueda votar por quienes quedaron en el camino dentro del proceso de selección»³³.

³³ HOYOS AYALA, José Miguel, *La “buena fama pública” y el cajón de sastre*, Abogacía, 2025. Disponible en: <https://www.revistaabogacia.com/la-buena-fama-publica-y-el-cajon-de-sastre/#footnote_9_20675>. [Consultado el 05/12/2025].

En otro orden de ideas, respecto de las condiciones para la competencia electoral la reforma (artículo 96, párrafo séptimo, de la Constitución) construye un mecanismo que limita seriamente a las candidaturas la posibilidad de realizar proselitismo de manera libre, esencialmente porque se prohíbe el uso de cualquier tipo de financiamiento para tal efecto, sin ofrecer alternativas o argumentos tendentes a clarificar el modo en que se podría garantizar la necesaria exposición frente a la ciudadanía en la búsqueda del triunfo electoral.

Ello nuevamente actualiza un riesgo de captura o cooptación política de las candidaturas al negar la regulación de mecanismos tendentes a garantizar condiciones equitativas en el uso de recursos para la competencia y propiciar la búsqueda de esquemas de difusión y posicionamiento electoral ante organismos con estructuras sólidas a lo largo del territorio (partidos políticos, asociaciones, empresas), sin que el órgano reformador de la Constitución ofreciera alguna motivación tendente a evidenciar la inexistencia del referido riesgo.

Por último, el citado órgano tampoco ofreció motivación alguna para explicar cuál sería la relación entre el funcionariado judicial electo por votación popular y la propia vinculación de la ley a sus actuaciones. De qué modo podrían atender los compromisos adoptados en campaña con sus electores cuando estos *chocaran* con la ley³⁴ y, ante dicha disyuntiva, si el optar por los citados compromisos electorales (*atender al pueblo*) pudiera fungir como una suerte de causa de justificación en un eventual procedi-

³⁴ Cossío Díaz, José Ramón, «Crónica de la infame reforma judicial mexicana del 2024», cit., p. 34.

miento sancionador ante el nuevo Tribunal de Disciplina Judicial o si, por el contrario, pondría en riesgo el ejercicio del cargo mismo.

Así, se advierte que las modificaciones realizadas con la Reforma Judicial involucran de manera clara el doble ámbito de procedencia que la doctrina constitucional contempla para la exigencia de una motivación reforzada, puesto que plantean potenciales riesgos de afectación a la independencia judicial, tanto en su vertiente de garantía institucional para asegurar las condiciones de autonomía e independencia con que deben contar las personas juzgadoras como el respeto de los derechos de estas últimas que, de manera masiva y sin un análisis concreto de sus condiciones particulares, dejarían de ejercer sus cargos con la misma.

Si atendemos a la doctrina constitucional que se ha expuesto, precisamente donde señala que *la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma*, se puede concluir que el alto impacto de sustituir un sistema de nombramiento basado preponderantemente en consideraciones asociadas al mérito por uno centrado en la postulación por Comités sin criterios objetivos para la definición de sus candidaturas y el sometimiento de todos los cargos involucrados a la competición electoral sin condiciones de tutela ante una potencial captura partidista, imponían al órgano reformador de la Constitución satisfacer el más elevado estándar de motivación en la implementación de la Reforma Judicial.

No obstante, del análisis del decreto y del propio proceso de reforma no se advierte que se atienda esa obligación.

Al respecto, resulta especialmente relevante el voto emitido por el ministro Gutiérrez Ortiz Mena en la acción

de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas que nos ocupa, quien construye un *estándar de buena fe* que se enfoca en el modo en que el órgano reformador de la Constitución realiza su labor y en identificar si el mismo da elementos para propiciar el control de su poder por parte de la ciudadanía (*función representativa del proceso político*), por lo cual el control jurisdiccional a la luz de este estándar busca «proteger al principio democrático de las patologías que puede desarrollar el mayoritarismo, en donde los representantes pueden servirse de su posición para preservar el *statu quo* y bloquear cambios constitucionales futuros, o para negar la representación de las minorías»³⁵.

El ministro sostiene que para poder realizar ese control es necesario que «el Poder Reformador sea explícito en lo que está haciendo; que haya un ejercicio de rendición de cuentas en el que no se encubran los propósitos de un cambio constitucional»³⁶ de modo que «[n]o hay lugar para el

³⁵ *Voto concurrente y particular que formula el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024 (caso Reforma Judicial)*, cit., p. 14.

³⁶ *Ibidem*, pp. 13-14 y 28-29. El ministro parece equiparar el control de la ciudadanía con la emisión del voto, lo cual no comparto porque, como ya he expuesto, ello supone una aproximación a la representación desde la *perspectiva de la autorización* que lleva a equiparar aquella con el desahogo periódico de procesos electorales; sin embargo, de la lectura integral del voto advierto que sus postulados se acercan más a una visión de la representación como una *actividad sustantiva por otros* que impulsa la exigencia de conocer los motivos que sustentan los cambios constitucionales que implemente el órgano reformador de la Constitución y definir las exigencias argumentativas que le son oponibles según el contenido del cambio que se pretenda realizar.

disimulo y el encubrimiento en los propósitos de cambio constitucional [...] Esto es lo que exige el principio democrático, pero solo es posible cumplir con dicha exigencia si el Poder Reformador es transparente en lo que hace»³⁷.

Concretamente respecto de la Reforma Judicial, en el voto se sostiene que «[n]o se cumplió, en lo más mínimo, la justificación responsable y de buena fe sobre cómo el cambio constitucional no socavaría la independencia judicial»³⁸, lo cual comparto y considero que llevaba a sostener el incumplimiento de la exigencia constitucional de garantizar una motivación reforzada que pesaba sobre el órgano reformador de la Constitución y, por tanto, la actualización de un vicio insalvable que se debía traducir en la invalidez del referido decreto de reforma constitucional.

Dentro del proceso de reforma y en la discusión pública se repitió de manera sistemática que la finalidad de este sistema de nombramiento por voto popular era la *democratización* del Poder Judicial, lo cual constituye un ejemplo claro de entendimiento formalista de la representación desde la *perspectiva de la autorización*³⁹ y que, como expuso Gargarella al referirse a la Reforma Judicial, «resulta insultante en términos democráticos: de ese modo, y en nombre de la democracia, se asegura que los jueces puedan actuar del modo que quieren, y conforme a las presiones del poder de turno; ajenos a toda comunicación y control por

³⁷ *Ibidem*, pp. 28-29.

³⁸ *Ibidem*, p. 33. El ministro desarrolla una interesante y robusta exposición sobre la identidad constitucional que será retomada en el siguiente título de este trabajo.

³⁹ Ver título II de este trabajo.

parte del pueblo; pero siempre, en nombre de ese pueblo al que ya no responden»⁴⁰.

Dicho lo anterior, en el engrose de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa se introdujo el proyecto que el ministro ponente sometió a consideración del Pleno y, aunque como ya se ha expuesto no existió un pronunciamiento sobre el fondo de la causa, estimo muy relevante para este trabajo analizar en el siguiente epígrafe lo relativo a la propuesta de aplicar una *máxima deferencia* a la labor desplegada por el órgano reformador de la Constitución.

B. ¿MÁXIMA DEFERENCIA O DEFERENCIA CONDICIONADA?

En el proyecto de sentencia de la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas, el ministro ponente propuso al Pleno sostener que el estudio de la Reforma Judicial debía sustentarse en un criterio de *máxima deferencia* a la labor del órgano reformador de la Constitución, de la siguiente forma:

Este Tribunal Pleno no puede permitirse un ejercicio de escrutinio constitucional que no parta de **un principio de máxima deferencia** hacia el órgano reformador de la Constitución. Si bien, como se expresó, este órgano no goza de una facultad totalmente ilimitada, pues existen principios intocables bajo el amparo de la Constitución vigente, sí tiene una facultad exclusiva para realizar modificaciones al texto

⁴⁰ GARGARELLA, Roberto, «Prólogo. El Aleph de la reforma judicial mexicana», en: LÓPEZ NORIEGA, Saúl y MARTÍN REYES, Javier, (coord.), *La tormenta judicial. Implicaciones de la reforma de 2024 en México*, México (Nexos), 2025, p. 10.

constitucional sin que figuren, expresamente, restricciones a esa facultad. Además, ese órgano garantiza, dentro de nuestra Constitución, la mayor representación pues requiere una mayoría calificada dentro de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y la aprobación de más de la mitad de las legislaturas de las entidades federativas.

La máxima deferencia se traduce en directrices que guían la actuación de esta Suprema Corte desde la admisión de la demanda, hasta la determinación de los efectos de una eventual sentencia estimatoria. [El resalado es original].

Discrepo de esta aproximación a las actuaciones del órgano reformador por dos cuestiones:

La primera es que propone partir en todos los casos de un principio de máxima deferencia a la labor de dicho órgano, independientemente de las actuaciones concretas que hubiera desplegado en cada proceso de reforma constitucional. Esto impide atender las características particulares de cada caso (contenido de la reforma, etapas del proceso desahogado, participación ciudadana, etc.) en un contexto de cambio constitucional definido por el *patrón de hiperreformismo* al que ya se ha hecho referencia, en detrimento del objetivo de garantizar el mayor nivel de estabilidad constitucional posible.

La segunda consiste en que se confunde representación con integración del órgano, puesto que plantea que el referido órgano reformador *garantiza, dentro de nuestra Constitución, la mayor representación*, únicamente por la integración cualificada que requiere para su conformación; es decir, se avala una *perspectiva de la representación como autorización*, a partir de la cual la simple conformación del órgano basta para decir que representa a la población.

Contrario a estos postulados, considero que la deferencia que se debe dar al actuar del órgano reformador de la Constitución se rige por el principio de representación entendido como una *actuación sustantiva por otros*, lo que obliga a observar de manera concreta cada proceso de reforma para definir el nivel de deferencia que en cada caso es debido⁴¹. Esto implica que no es exigible una deferencia automática y absoluta a la labor del referido órgano por el simple hecho de haber desahogado formalmente el proceso para la modificación de la Constitución, sino que dicho análisis se encuentra condicionado a que efectivamente se satisfagan los parámetros de representación apuntados; es decir, su labor se encuentra sujeta a una deferencia condicionada⁴².

En este sentido, el contexto en que se construyen los procesos de reforma constitucional, desde antes de la presentación formal de la iniciativa correspondiente y hasta después de su publicación oficial, ofrece elementos jurídicos y fácticos esenciales para poder analizar la reforma en las condiciones en que efectivamente se concibió y aprobó, lo cual es indispensable para poder definir con seriedad sus

⁴¹ Esta es la línea que sigue la propia razón esencial de la doctrina constitucional de la Suprema Corte que aquí se ha expuesto cuando supedita la severidad de los ejercicios de control judicial al nivel de libertad de configuración con que cuenta el órgano.

⁴² Conforme a lo expuesto en el título II, epígrafe 3, de este trabajo, ello implica alejarse del *mito del legislador racional* o, en este caso, del *órgano reformador de la Constitución racional* de modo que no se presuponga que las reformas constitucionales (los procesos de reforma) son, por sí mismos, ejercicios de racionalidad y, en consecuencia, se asigne una deferencia automática e irrestricta a la labor realizada por el referido órgano.

alcances y evitar la desvinculación artificial de los cambios constitucionales del momento y el lugar en que se emiten.

La Reforma Judicial planteaba un escenario propicio para realizar un análisis contextual e integral del proceso de reforma que —adelanto desde ahora—, en vez de partir de un principio de máxima deferencia a la labor del órgano reformador, obligaba a examinar con el «escrutinio más estricto —con la más “alta sospecha” o, si se quiere, con una fuerte “presunción de inconstitucionalidad”»⁴³ una reforma inusitada que, como se habrá de evidenciar, no fue el resultado de un amplio consenso o de una deliberación robusta, sino de una aplicación de la regla de mayoría alejada de su concepción de herramienta para la toma de decisiones y más cercana a la imposición de la *regla soberana* en un juego de suma cero, basado en la lógica del *winner takes it all*⁴⁴, conforme a los elementos que a continuación se exponen:

⁴³ GARGARELLA, Roberto, «Prólogo. El Aleph de la reforma judicial mexicana», cit., p. 14.

⁴⁴ Bovero lo explica de manera contundente: «los organismos de agregación de consenso (partido, movimientos, etcétera) han aceptado entrar en el juego de “quien gana se lo lleva todo”. Esta es una fórmula coloquial con la que los politólogos denominan al principio que regula tanto la elección de un legislador en un colegio uninominal como la de un presidente en una República presidencial. Pero cuando ésta se convierte en la *regla soberana* que define la identidad de un régimen político, este régimen ya no es (sensatamente identificable como) democrático. La democracia ya mutó en autocracia electiva» en, BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», cit., p. 343.

- *Tres planes y tensiones jurisdiccionales*

El 28 de abril de 2022, el presidente de la República presentó una iniciativa de reforma constitucional, sustancialmente dirigida a la reconfiguración del sistema electoral nacional (Plan A), dado que planteaba cambios en aspectos esenciales del diseño institucional, como: la sustitución del Instituto Nacional Electoral por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas; la elección por voto popular tanto del Consejo General de dicho instituto como de las magistraturas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); la eliminación de los órganos administrativos y tribunales electorales de las 32 entidades federativas; la reducción tanto del financiamiento público de los partidos políticos como de las Cámaras del Congreso de la Unión (eliminar 200 de los 500 curules de la Cámara de Diputados y pasar de 128 a 96 integrantes del Senado).

La iniciativa suscitó un amplio debate social, pero finalmente el 6 de diciembre de 2022 fue rechazada en la Cámara de Diputados, dado que no obtuvo los votos necesarios para alcanzar la mayoría calificada que requieren las reformas a la Constitución.

En respuesta, el mismo 6 de diciembre el presidente de la República presentó en la Cámara una nueva iniciativa de reforma conocida como Plan B, en la que nuevamente se planteaba la reconfiguración de aspectos esenciales del sistema electoral nacional, pero ahora de carácter legal, con las evidentes limitaciones que suponía no poder realizar el cambio dentro del marco constitucional⁴⁵.

⁴⁵ Un análisis detallado del contenido de los procesos que involucra el llamado Plan B se puede encontrar en MARTÍN REYES, Ja-

Las reformas involucradas en esta estrategia legislativa se publicaron en dos partes: el 27 de diciembre de 2022 se publicó el *Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas*⁴⁶, mientras que el 2 de marzo de 2023 el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*⁴⁷.

En el caso del primer decreto, tanto partidos políticos con registro nacional como la minoría legislativa del Senado promovieron las acciones de inconstitucionalidad 29/2023 y acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023⁴⁸ y en sesión de 8 de mayo de 2023 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró su invalidez total.

Una situación análoga sucedió respecto del segundo decreto que fue el que englobó los mayores cambios legis-

vier y MARVÁN LABORDE, María, (coord.) *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*, México (UNAM), 2023.

⁴⁶ Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0>. [Consultado el 05/12/2025].

⁴⁷ Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0>. [Consultado el 05/12/2025].

⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/308528>>. [Consultado el 05/12/2025].

lativos en el rediseño electoral y respecto del cual se promovieron tanto la controversia constitucional 261/2023 como las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023⁴⁹. En sesión de 22 de junio de 2023, el Pleno de la Corte resolvió las citadas acciones, en las que igualmente declaró la invalidez total del referido decreto⁵⁰.

En lo que interesa a este trabajo, es importante resaltar que el Pleno de la Suprema Corte determinó la invalidez de los decretos fundamentalmente porque se vulneró el principio de deliberación democrática en el proceso legislativo al autorizar el trámite de *urgente* resolución y dispensar el desahogo de las etapas que se siguen de manera ordinaria en el proceso legislativo, sin ofrecer motivación o justificación alguna. En el marco de estas tramitaciones extraordinarias se actualizaron importantes vicios invalidantes del proceso (falta de publicación y distribución de iniciativas, introducción irregular de artículos en el proceso de enmienda, falta de acreditación de cuórum en comisiones, entre otras cuestiones)⁵¹.

⁴⁹ Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/310174>>. [Consultado el 05/12/2025].

⁵⁰ La controversia constitucional se sobreseyó al quedar sin materia por la invalidez del decreto.

⁵¹ Vid. MARTÍN REYES, Javier y SALAZAR Ugarte, Pedro, «Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte», en MARVÁN LABORDE, María y SAAVEDRA HERRERA Camilo (coord.) *Justicia Electoral en Movimiento*, México (TEPJF), 2024, pp. 375-398; VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco y HERNÁNDEZ BERNAL, Gunther, «El proceso legislativo y el “Plan B”: el riesgo de la democracia vacía», *Cuestiones constitucionales*, núm. 50, 2024, pp.

A manera de ejemplo sobre el contenido del segundo decreto, el proceso legislativo se desahogó en cuatro horas y media para analizar y aprobar un rediseño electoral que involucraba más de 450 artículos de distintos ordenamientos⁵², lo cual pone de manifiesto una celeridad atípica (indeseable) que, como se ha dicho, no fue el resultado de una justificación robusta.

Así, como sostienen Martín y Salazar, ambas determinaciones del Pleno de la Corte ponen de manifiesto que «los votos mayoritarios no están por encima de la carga argumentativa. Legislar es una cuestión de motivación, no de mayoriteo»⁵³.

Estas determinaciones fueron objeto de pronunciamiento por parte del presidente de la República. Destacan las manifestaciones realizadas en su conferencia matutina de 9 de mayo de 2023 en la que, una vez que fue cuestionado respecto de la sentencia aprobada un día antes en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas (primer decreto del Plan B) expuso lo que él mismo denominó su Plan C: una estrategia electoral tendente a contar con la mayoría calificada que le permitiera llevar a cabo las reformas constitucionales que estimara necesarias como

469-486; y Córdova Vianello, Lorenzo y Hernández González, César, «El obradorismo y sus (intentos de) reformas electorales», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 12, núm. 22, 2025. Disponible en: <<https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2025.22.20487>> [Consultados el 05/12/2025].

⁵² MARTÍN REYES, Javier y SALAZAR Ugarte, Pedro, «Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte», cit., pp. 387-388.

⁵³ *Ibidem*, cit., p. 387.

parte de su programa político e ideológico, incluida la Reforma Judicial.

Es indispensable acudir de manera textual a su exposición sobre lo que significaba dicha estrategia, que representa el sustento o fundamento no solo para la aprobación de la citada reforma, sino de todas las que anunció en el paquete de veinte iniciativas que se presentó el 5 de febrero de 2024 en Palacio Nacional⁵⁴:

[...]

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Plan B, sí. Ahí viene el C, ahí viene el C.

No tiene remedio el Poder Judicial, está podrido, están actuando de manera facciosa. Imagínense, componerle la plana al Poder Legislativo. Es de sentido común, de juicio práctico, al Poder Ejecutivo lo elige el pueblo, a mí me eligieron; al Poder Legislativo lo mismo, se elige a los diputados, se elige a los senadores; el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo nombran a los ministros de la Corte y esos señores, que ahora forman parte del supremo poder conservador, que están dedicados a obstaculizar la transformación del país para sostener el viejo régimen, el antiguo régimen de corrupción y de privilegios, ellos deciden que una ley enviada, una iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo, aprobada por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores no es válida porque los legisladores violaron los procedimientos in-

⁵⁴ IMSS Bienestar. *Conferencia de prensa matutina del martes 9 de mayo 2023*, segmento 22:53 a 01:07:30. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=sGJkQNB8T6g>> y *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 09 de mayo de 2023. Versión estenográfica*. Disponible en: <<https://www.gob.mx/insabi/articulos/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-09-de-mayo-de-2023?idiom=es>>. [Consultados el 05/12/2025].

ternos que ellos, los legisladores, tienen aprobados de manera autónoma en forma independiente.

No violaron absolutamente nada, nada, pero en un acto de prepotencia y de autoritarismo, se atreven a cancelar la ley los ministros de la Corte, que están al servicio de una minoría rapaz que se dedicó a saquear al país y que quieren regresar por sus fueros, ahora con el apoyo del Poder Judicial.

Entonces, ¿qué es lo que se tiene que hacer?

Pues, primero, que se tenga mayoría calificada en el Congreso para que se puedan hacer reformas a la Constitución, porque la mayoría simple no permite que haya reforma a la Constitución.

Actualmente, quienes están por la transformación del país tienen mayoría en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, pero no tienen mayoría calificada, porque la mayoría calificada implica no 50 por ciento más uno, sino dos terceras partes de los votos, y la Constitución sólo se reforma cuando se tiene esa mayoría calificada.

De 500 diputados, son 300 de mayoría y 200 plurinominales, 500. Para poder reformar la Constitución se necesita 334; hay que ir por los 334 en la próxima elección para poder llevar a cabo reformas constitucionales.

Ese es el plan C.

PREGUNTA: Pero ¿cómo lo va a lograr, si tienen el enemigo en la Suprema Corte y tienen el enemigo en el Poder Judicial?

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ

OBRADOR: Primero tener la mayoría en el Congreso, mayoría calificada, que cuando se vaya a votar se piense en eso. Si se está en contra del clasismo, del racismo, de la corrupción, que se piense, a la hora de votar, que sea no sólo para el presidente o la presidenta.

PREGUNTA: ¿Voto en bloque, presidente?

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ

OBRADOR: Parejo, porque si se tiene el triunfo en la Presidencia, como ahora, ganamos la Presidencia, ganamos la mayoría en el Congreso, pero como no se tiene dos

terceras partes en el Congreso se han dedicado a bloquearnos y ahora con la complicidad de un poder faccioso al servicio de la corrupción, que es el Poder Judicial.

Entonces, a la hora de votar que no se esté pensando nada más por el presidente o la presidenta, no. El Congreso es importantísimo, importantísimo, y sí se puede alcanzar. Si hoy fuesen las elecciones, se alcanza, porque en las encuestas la gente está a favor de la transformación, hay encuestas en donde tenemos una aprobación hasta del 80 por ciento. Ayer estaba yo viendo una encuesta de María de las Heras. A ver, ¿por qué no la pones? Entonces, nada más es informarle a la gente.

Porque puede ser: a ver, voto cruzado, sí para presidente, pero no para diputado, no para senador. No. Si no se fortalece el Congreso, si no se tienen las dos terceras partes, pues el presidente queda atado.

No han podido, como quisieran, ¿no?, atarme de pies y brazos, porque no me dejo ni me voy a dejar, pero miren cómo estamos, y eso es lo que los tiene... Y por eso llegan a estos extremos de corregirle la plana a otro poder, un intervencionismo faccioso.

Bueno, eso es lo primero.

Y de una vez, también, anuncio: en enero envío, sí, en enero envío para... No, septiembre, septiembre, antes de que yo termine, voy a enviar tres, cuando menos tres reformas hasta ahora, pero vienen otras sociales, voy a enviar tres reformas constitucionales:

La del Poder Judicial, para que el pueblo elija a los ministros, como lo establecía la Constitución Liberal de 1857, en la época del presidente Juárez, que los ministros los elegía el pueblo. Juárez fue presidente porque era ministro de la Corte; Lerdo, que es el que sustituye al presidente Juárez cuando fallece, era ministro de la Corte, era el presidente de la Corte; Vallarta fue electo ministro de la Corte, José María Iglesias fue electo ministro de la Corte. Había elecciones y entonces esa mafia pues... Sólo el pueblo, sólo con la decisión del pueblo se puede llevar a cabo una reforma.

PREGUNTA: Esa reforma ya la había descartado.

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ

OBRADOR: Sí, pero ya me di cuenta de que hace falta. Es lo mismo que la elección de los consejeros del INE, magistrados del tribunal, que los elige el pueblo.
[...]

Así, se observa una intención continuada de materializar los cambios normativos que el titular del ejecutivo estimaba necesarios, exclusivamente a partir de la idea de que, vencer electoralmente y *ser la mayoría* es el único requisito necesario para materializar esos objetivos de cambio, independientemente de su contenido. El proceso de reforma se concibe como un mero trámite con el que se formalizan las decisiones previamente asumidas por el grupo mayoritario.

El primer revés se dio al no contar con la mayoría calificada para reformar la Constitución y, el segundo, porque aun contando con la mayoría necesaria para aprobar los cambios legislativos buscados, la Suprema Corte invalidó su proceder.

Ante esto, el mensaje que se planteó desde la Presidencia de la República es claro: contar con la mayoría calificada que se requiere para modificar la Constitución hará que ningún órgano —legislativo o jurisdiccional— pueda frenar los objetivos planteados. Solo entonces se podrá eliminar cualquier obstáculo a los designios mayoritarios.

- *Las veinte iniciativas presidenciales de reforma constitucional*

Como hemos señalado, el 5 de febrero de 2024 el entonces presidente de la República presentó veinte iniciativas de reforma constitucional, incluida la Reforma Judicial.

Tal como propone Cossío⁵⁵ esa actuación obliga a considerar de manera conjunta las iniciativas para «entender su sentido general a fin de no suponer [...] que la relacionada con los poderes judiciales fue especialísima».

Comparto con el autor que de ese análisis conjunto se puede concluir que las iniciativas relacionadas con el Poder Judicial, la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, la reducción de los gastos de campaña y de partidos políticos, la disminución de las diputaciones plurinominales y la eliminación de los organismos constitucionales autónomos, «están encaminadas a concentrar mayor poder en el presidente de la República y su coalición gobernante [...] parece tener fundamento en un amplio proceso de dominación»⁵⁶.

En esta misma línea, Pou⁵⁷ señala que estas reformas constitucionales «concentran el poder y generan riesgos importantes para la democracia, el constitucionalismo y la protección de los derechos [...] un uso partidista y abusivo del proceso de reforma que, por su intensidad y alcance, no tiene precedentes».

Ello por sí mismo es contrario a la lógica que persigue el propio principio de división del poder público y, tal como se expuso en un apartado anterior de este trabajo, adicionalmente resulta contrario al progresivo acotamiento

⁵⁵ Cossío DÍAZ, José Ramón, «Crónica de la infame reforma judicial mexicana del 2024», *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit., p. 19.

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ POUGIMÉNEZ, Francisca, *et. al.* «¿Por qué es importante controlar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución mexicana?», cit., pp. 102-107.

de las facultades de la Presidencia de la República que sistemáticamente se observó en México desde la última década del siglo xx y que fue un factor determinante para dotar de valor normativo a la propia Constitución.

Aunado a lo anterior, no debemos desligar la presentación de las referidas iniciativas del momento en que se emitieron; es decir, una vez que ya había iniciado el proceso electoral federal 2023-2024⁵⁸ y los locales concurrentes en todas las entidades federativas del país, cuya jornada se celebró el 2 de junio de 2024⁵⁹, con lo cual se evidencia la finalidad de vincularlas discursivamente con la participación electoral de la ciudadanía, aunque en dichos procesos electorales no se estuviera sometiendo a votación refrendo alguno sobre dichas propuestas de reforma.

Si atendemos a que en las iniciativas presidenciales también se planteaba, por ejemplo, otorgar becas a estudiantes de familias pobres, prohibir el maltrato animal o aumentar el salario mínimo por encima de la inflación, se puede extraer que su presentación conjunta con aquellas tendientes a la concentración de funciones en el ejecutivo propició las condiciones para la *extorsión electoral* o *extorsión democrática* a que ya me he referido (desde los postulados de Gargarella), porque se posicionó frente a la ciudadanía la disyuntiva de *apoyar o rechazar en paquete* una multiplicidad de temáticas sumamente complejas mediante *una sola voz* (el voto).

⁵⁸ El proceso electoral federal inició el 7 de septiembre de 2023. Disponible en: <<https://centralectoral.ine.mx/2023/09/07/inicia-el-proceso-electoral-federal-2023-2024/>>. [Consultado el 05/12/2025].

⁵⁹ Menos de cuatro meses posteriores a la presentación de las iniciativas.

Así, la presentación de las iniciativas de reforma en las condiciones apuntadas, a la luz de los objetivos planteados desde el anuncio del Plan C, pone de manifiesto el ánimo de influir en los procesos electorales federal y locales concurrentes que se encontraban en curso, a partir de una clara aproximación a la idea de representación desde la *perspectiva de la autorización* que, según se ha explicado, se traduce en que cualquier resultado electoral favorable a la coalición afín al presidente de la República debía entenderse como una *autorización* o respaldo popular, para aprobar la totalidad de iniciativas propuestas (*el pueblo ha hablado*).

- *La mayoría calificada*

Uno de los puntos más polémicos en la actual configuración de las instituciones que integran el órgano reformador de la Constitución fue la asignación de curules por el principio de representación proporcional⁶⁰ en la Cámara de Diputaciones federal⁶¹.

⁶⁰ La asignación se realizó por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo INE/CG2129/2024 (disponible en: <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176370>>) y se confirmó por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados (Disponible en: <http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2024/REC/3505/SUP_2024_REC_3505-1510451.pdf>). [Consultados el 05/12/2025].

⁶¹ Un análisis completo de este proceso se encuentra en los trabajos compilados en MARVÁN LABORDE, María *et al.* (coord.), *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión*, México (UNAM), 2025 y en DE LA MATA PIZAÑA, Felipe y TELLO MENDOZA, Martha Alejandra (coord.), *Entre la*

En el proceso electoral 2023-2024, los partidos políticos integrantes de la coalición afín al presidente de la República (Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México) obtuvieron 54% de los votos⁶², pero, tras la referida asignación, obtuvo el 73% del total de la Cámara (364 curules), una sobrerrepresentación evidente que se tradujo en contar con la mayoría calificada que permite, en esa Cámara, la aprobación de reformas a la Constitución.

Independientemente de la fuerte discusión que se ha generado en torno al actuar de las autoridades electorales al realizar la señalada asignación de las curules y cuyo análisis excede a los objetivos de este trabajo⁶³, lo que importa re-

Constitución y la campaña mediática. Asignación de diputaciones en México en 2024 y sentencia SUP-REC-3505/2024, México (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), 2025.

⁶² Disponible en: <<https://computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/distritos>>. [Consultado el 05/12/2025].

⁶³ El disenso versa sobre la interpretación del artículo 54, fracción V, de la Constitución que establece: “Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: [...] V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento”. Tanto el Instituto Nacional Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinaron que el porcentaje de sobrerrepresentación de 8% que señala la Constitución debía calcularse por cada partido político y no por la coalición en que participaran. Esto gene-

saltar es la evidente asimetría entre el porcentaje de votos obtenido por la referida coalición electoral y el de curules asignadas (19% de disparidad).

Entonces, se trata de una mayoría parlamentaria que no cuenta con igual respaldo de la ciudadanía, lo que invita a observar la diferencia entre *regla de mayoría* y *sistema electoral mayoritario*⁶⁴ en que “los resultados finales de la aplicación de este sistema violan a menudo la propia regla”⁶⁵.

Por su parte, en el Senado de la República la referida coalición no obtuvo los espacios necesarios para contar con esa mayoría calificada (86 escaños); sin embargo, una vez que se reactivó la discusión y aprobación de la Reforma Judicial (26 de agosto de 2024 en Comisiones de la saliente integración de la Cámara de Diputados), una senadora y un senador electos por el Partido de la Revolución Democrática, de manera previa a asumir sus funciones (1

ró un álgido debate público entre dos posturas: la que sostenía que dicha disposición debía interpretarse en los términos de su redacción (como resolvieron las autoridades electorales) y la que, por el contrario, esencialmente refería que se debía acudir a interpretaciones teológicas, históricas e integrales de la Constitución, de modo que se entendiera que dicho porcentaje debía aplicar a las coaliciones y no a los partidos políticos en lo individual cuando, como en el caso en estudio, el número de curules a asignarles se tradujera en la posibilidad numérica de que modificaran la Constitución sin necesidad de generar consensos con otras fuerzas políticas.

⁶⁴ El sistema electoral mexicano es formalmente mixto, pero en el caso planteado se advierten los vicios propios de los sistemas mayoritarios.

⁶⁵ BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», cit., p. 324.

de septiembre de 2024) anunciaron su cambio al Grupo Parlamentario de Morena⁶⁶, con lo cual la coalición integrada por dicho partido se quedaba a un escaño para obtener la mayoría buscada.

Es entonces que se dio «uno de los actos más dramáticos de todo el proceso» cuando un «senador del Partido Acción Nacional, que días antes de la discusión se había pronunciado contra la iniciativa, abandonó el contacto con su partido y terminó dando su voto a favor de la reforma»⁶⁷.

Así, el objetivo planteado desde el anuncio del Plan C de contar con la mayoría calificada en las Cámaras del Congreso de la Unión se materializó, pero ello no fue el resultado de un respaldo popular análogo, sino de la aplicación de un sistema electoral preponderantemente mayoritario y de mecanismos políticos para obtener, de último minuto, el número de espacios requerido para la aprobación, en este caso, de la Reforma Judicial.

- *El Plan C como criterio de actuación para el órgano reformador de la Constitución*

En el proceso de aprobación de la Reforma Judicial el órgano reformador de la Constitución se rigió por los plan-

⁶⁶ El País, *Morena quita al PRD sus dos senadores y se queda a un voto de tener mayoría calificada en la Cámara alta*. Disponible en: <<https://elpais.com/mexico/2024-08-28/morena-quita-al-prd-dos-senadores-y-se-queda-a-un-voto-de-tener-mayoria-calificada-en-la-camara-alta.html>>. [Consultado el 05/12/2025].

⁶⁷ Cossío Díaz, José Ramón, «Crónica de la infame reforma judicial mexicana del 2024», *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit., p. 24.

teamientos difundidos desde el anuncio del Plan C, lo cual se puede identificar a partir de tres rubros:

Primero. El 1 de septiembre de 2024 inició el primer periodo de sesiones de la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, conformada por las nuevas mayorías de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Ello es importante porque, si bien la iniciativa de Reforma Judicial (las veinte iniciativas de reforma constitucional) se presentó desde el 5 de febrero de ese año, el desahogo decidido de su proceso se hacía depender —según los postulados del Plan C— de contar con la mayoría calificada que asegurara su aprobación.

Así, como se expuso en la breve identificación de las etapas del proceso de reforma⁶⁸, fue hasta el 26 de agosto de 2024 que la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente (integración saliente de la Cámara) y, el 4 de septiembre posterior, el Pleno de la Cámara (nueva integración) lo aprobó por la mayoría calificada requerida⁶⁹.

A partir de esas primeras actuaciones, el desarrollo vertiginoso del proceso de aprobación tanto por las Cámaras del Congreso de la Unión como por la mayoría de las entidades federativas del país puso de manifiesto que el objetivo no solo era aprobar la reforma, sino hacerlo a tiempo para que el presidente de la República pudiera publicarla el 15 de septiembre de 2024, aniversario del inicio de la lucha por la independencia nacional en 1810.

⁶⁸ Epígrafe 1 de este título III.

⁶⁹ Se hace la precisión que el 2 de junio de 2024 se celebraron elecciones federales en las que se renovó la Cámara de Diputados cuyos integrantes asumieron funciones el 1 de septiembre de 2024.

Así, la iniciativa de reforma constitucional que se planteó en el aniversario de la promulgación de la propia Constitución de 1917 (5 de febrero) debía culminar en el aniversario de la lucha independiente (15 de septiembre), a fin de dotar a la propia reforma de un cierto misticismo histórico y de reivindicación popular.

Segundo. Recordemos que el sistema federal tiene, al menos en su diseño institucional (número 51 de El federalista), un doble nivel de división del poder público para garantizar, a su vez, un doble nivel de seguridad para los derechos de las personas: el poder se divide entre dos *gobiernos* distintos (federal y locales), cada uno de los cuales se subdivide en las funciones clásicas (ejecutiva, legislativa y judicial), de modo que unos y otros se limiten entre sí y hacia su interior⁷⁰.

Este diseño se recoge en el mecanismo de reforma plasmado en el artículo 135 de la Constitución, de modo que, como ya se ha dicho, para su aprobación requiere no solo de una mayoría calificada de las Cámaras del Congreso de la Unión, sino de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, para que todos los órganos legislativos locales integren la discusión robusta de los cambios constitucionales.

No obstante, en el caso de la Reforma Judicial la participación de las legislaturas locales distó mucho de ese ideal deliberativo y se inscribió en el mero objetivo no solo de garantizar esa mayoría sino de hacerlo antes del 15 de septiembre de 2024 en que la reforma se debía publicar.

⁷⁰ HAMILTON, A. *et al.*, *El federalista*, quinta reimpresión, México (Fondo de Cultura Económica), 2014, pp. 219-223.

Esto se acredita con la simple constatación de que el 11 de septiembre el Pleno del Senado aprobó la reforma y para el 13 de septiembre ya se contaba con la aprobación de veintitrés legislaturas locales que atendieron la encomienda.

La lucha parecía ser, más bien, por ser el primer órgano legislativo en aprobarla, un lugar que correspondió al Poder Legislativo de Oaxaca, que difundió en su página web oficial dicha actuación a manera de logro legislativo (*con 41 votos a favor, el Congreso de Oaxaca avaló la reforma constitucional relativa al Poder Judicial, convirtiéndose en el primero del país en respaldar esta modificación federal*)⁷¹.

Como sostiene Gargarella, el actuar del órgano reformador de la Constitución en la aprobación de la Reforma Judicial constituye un ejemplo claro de crisis de los órganos representativos que «se manifiesta cuando prestamos atención al hecho de que un cambio constitucional de semejante magnitud, y de implicaciones extraordinarias, es tratado y resuelto por las cámaras legislativas, en cuestión de minutos; para ser discutido y aprobado luego, por una mayoría de legislaturas estatales en apenas instantes: como si se tratara de la designación del personal de maestranza de la Casa de Gobierno»⁷².

⁷¹ Disponible en: <<https://congreso-oaxaca.comunicacionsocial.info/congreso-de-oaxaca-el-primero-del-pais-en-avalar-la-reforma-federal-al-poder-judicial/>>. [Consultado el 05/12/2025].

⁷² GARGARELLA, Roberto, «Prólogo. El Aleph de la reforma judicial mexicana», cit., p. 12.

Tercero. Una vez que la Reforma Judicial se publicó y ante la inminente resolución de las acciones de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas que se conoció por la difusión pública que llevó a cabo la Suprema Corte del proyecto de sentencia que habría de discutirse y en el que el ministro ponente proponía declarar la inconstitucionalidad de diversos apartados de la reforma⁷³, el órgano reformador de la Constitución activó un nuevo proceso tendente a impedir dicho resultado.

Se trata del desahogo de un proceso de reforma constitucional exprés que inició con la presentación en el Senado de una iniciativa dirigida a señalar expresamente en el texto constitucional la improcedencia de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y de los juicios de amparo cuyo objeto fuera controvertir adiciones o reformas a la propia Constitución.

El 22 de octubre de 2024 se presentó la iniciativa en el Senado y se turnó a Comisiones; el 24 de octubre se aprobó por el Pleno del propio Senado y se remitió a la Cámara de Diputados; el 25 de octubre se turnó a Comisiones de esta Cámara; el 30 de octubre se aprobó en el Pleno el dictamen correspondiente y se remitió a las legislaturas estatales; finalmente, el 31 de octubre de 2024 el Senado hizo la declaratoria de aprobación del decreto por 23 legislaturas estatales y, en esa misma fecha, la presidenta de la

⁷³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Proyecto de sentencia que presenta el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá*. Disponible en: <<https://www.scjn.gob.mx/proyecto-de-sentencia#:~:text=La%20Corte%20hace%20p%C3%BAblico%20el,ciudadan%C3%ADa%2C%20se%20publicita%20el%20estudio>>. [Consultado el 05/12/2025].

República⁷⁴ la publicó en el Diario Oficial de la Federación⁷⁵.

Así, se pone de manifiesto el uso del proceso de reforma por parte del órgano reformador de la Constitución, exclusivamente para eliminar la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera conocer de una reforma previa y, sin analizar, valorar ni discutir, siquiera mínimamente, un tema tan complejo como la viabilidad o no de realizar ejercicios de control a las reformas a la Constitución, lo cual devela el único objetivo de blindar la Reforma Judicial y todas las iniciativas planteadas en el Plan C, origen de todo este proceso.

- *Una antinomia que despeja dudas*

Por último, un elemento indiscutible sobre que el actuar del órgano reformador de la Constitución se dirigió exclusivamente a cumplir con los objetivos planteados desde el anuncio del Plan C es que, con motivo de la publicación de la Reforma Judicial se generó una antinomia entre los artículos 94 y 97 de la Constitución que, a partir del 15 de septiembre de 2024, plantean dos mecanismos contra-

⁷⁴ A partir del 1 de octubre de 2024 inició el período presidencial de Claudia Sheinbaum Pardo.

⁷⁵ Diario Oficial de la Federación. *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*. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5742105&fecha=31/10/2024#gsc.tab=0>. [Consultado el 05/12/2025].

puestos de nombramiento de la Presidencia de la Suprema Corte.

Mientras que el primero señala que dicho puesto se renovará cada 2 años en función del número de votos obtenidos en las elecciones judiciales (materia de la Reforma Judicial), el segundo dispone que su renovación se realizará cada 4 años y por elección de las y los integrantes del Pleno de la propia Corte.

Poco hay para agregar ante tan evidente despreocupación por el proceso de reforma. Simplemente que, ante el deseo de cumplir con la encomienda presidencial, la Reforma Judicial se aprobó sin leer la Constitución.

Conforme a todo lo que se ha expuesto, se extraen elementos para sostener que, en el caso del proceso de Reforma Judicial, no era debida una *máxima deferencia* (deferencia alguna) a la labor del órgano reformador de la Constitución porque, según se ha señalado, no solo se omitió garantizar el deber de motivar reforzadamente tan importante cambio constitucional (representación como una *actuación sustantiva por otros*), sino que se erigió en mero ejecutor de los objetivos planteados desde la Presidencia de la República, desprovisto de cualquier interés deliberativo⁷⁶.

⁷⁶ Un esquema que, dada la importancia de la reforma aprobada y el actuar asimilable al de una mayoría onnipotente encargada de cumplir con los designios del titular del ejecutivo, quien también es el líder del partido político mayoritario, guarda mayor similitud con el *sistema o régimen de partido hegemónico* a que ya se ha hecho referencia y en el que los demás partidos únicamente son grupos políticos subordinados o partidos de segunda clase cuyo margen de actuación se supedita a la venia de aquél.

Dicho de otro modo, el análisis integral del actuar sistémico que se ha evidenciado revela una intención exclusiva de cumplimiento a los designios del líder político del grupo mayoritario, a cuya atención se supeditó el diseño institucional y configuración constitucional de la función judicial en México⁷⁷.

En palabras de Cossío⁷⁸:

La razón de la [Reforma Judicial] no puede depender exclusivamente de la identidad de quien la propone, del acto mismo de su presentación. Basar la legitimidad de la reforma en una condición mayorista implica caer en la imposibilidad de diferenciar entre transformaciones legítimas a nuestro orden jurídico y las estrategias de control que en el pasado —o en el futuro— se han realizado —o se realizarán— para ganar un dominio sobre este. Así, reducir el valor de la reforma a las circunstancias políticas de quienes ocupan el poder en este mo-

⁷⁷ Valga únicamente a manera de apunte sobre el contexto nacional e internacional que ha rodeado a este proceso de reforma, que el 12 de noviembre de 2024 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebró su 191 período de sesiones dentro del cual se llevó a cabo una audiencia sobre la Reforma Judicial y en la que el comisionado Carlos Bernal Pulido señaló: «esto es un ejemplo, de manual, de abuso del constitucionalismo, de constitucionalismo abusivo. Cuando un gobierno intenta desmontar los contrapesos, los controles al ejecutivo. Se ha visto en los autoritarismos de nuestro tiempo en el mundo entero y yo creo que el caso de México es de libro» en una clara alusión al término acuñado por David Landau para hacer referencia a los mecanismos de cambio constitucional para erosionar el orden democrático. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/sesiones/Default.asp?S=191> (la intervención se encuentra en 1:04:00 a 1:04:40)>. [Consultado el 05/12/2025].

⁷⁸ Cossío Díaz, José Ramón, «Crónica de la infame reforma judicial mexicana del 2024», cit., p. 31.

mento permite vislumbrar sus verdaderas intenciones. Una vez que se mira la acumulación de poder perseguida, se debilita la supuesta moralidad transformadora del movimiento.

Se trata, pues, de un ejercicio que se puede asemejar a una *tiranía pleonocrática* en su doble vertiente: *ex defectu tituli* (falta del propio título de legitimidad), porque la *mayoría calificada* a la que sistemáticamente se apeló como elemento legitimador (*el pueblo ha hablado*) no se correspondió con un equivalente respaldo ciudadano (sistema preponderantemente mayoritario y uso de mecanismos políticos dudosos o conflictivos para lograr las mayorías requeridas en el Congreso de la Unión)⁷⁹ y *ex parte exercitii* (forma de ejercer el poder), por la forma en que esa mayoría buscó imponer, a cualquier coste, el interés mayoritario⁸⁰, basada exclusivamente en las finalidades planteadas

⁷⁹ Sirva únicamente como un elemento fáctico adicional asociado a la implementación de este mecanismo de designación de personas juzgadoras que en el Proceso Extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025 el porcentaje de participación del electorado varió según los cargos a elegir fueran de Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito, Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o Suprema Corte, pero en ningún caso superó el 13.02% del listado nominal. Disponible en: <https://www.oas.org/fpdb/press/2025_MEXICO_MOE_Elecciones_Judiciales_Informe_Preliminar_ESP.pdf> y <<https://projuc.mx/wp-content/uploads/2025/08/Informe-Tecnico-sobre-Estandares-Democraticos-en-la-Eleccion-Extraordinaria-del-Poder-Judicial-de-la-Federacion-2025.pdf>>. [Consultados el 15/12/2025].

⁸⁰ BOVERO, Michelangelo, *Pleonocracia: crítica de la democracia mayoritaria*, cit., p. 43. Como el propio autor señala en BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», cit.,

desde la Presidencia de la República y no en un objetivo constitucional apremiante, cuya implementación fuera públicamente expuesta y justificada en consonancia o armonía con los demás elementos del sistema⁸¹.

En fin, según sostiene Ferrajoli, la Reforma Judicial se inscribe como una expresión del «carácter fuertemente regresivo y antidemocrático de una concepción de la democracia que funda la legitimación de todos los poderes públicos en la omnipotencia de las mayorías salidas de las urnas»⁸².

p. 326: «*Todo el poder a una parte del pueblo* no es un principio democrático».

⁸¹ Como también señala BOVERO, Michelangelo, «¿Crepúsculo de la democracia?» en BOVERO, Michelangelo y PAZÉ, Valentina, *La democracia en nueve lecciones*, Madrid (Editorial Trotta), 2010, p. 21, hablando sobre procesos degenerativos de la democracia (con enfoque en el caso italiano, pero advirtiendo sobre los elementos observables para cualquier democracia): «Aplicando incorrectamente o alterando las reglas del juego, la institución de las elecciones queda reducida a un método para la investidura personal de un “jefe”, cada vez menos dependiente de los órganos representativos y cada vez menos condicionado por vínculos y controles».

⁸² FERRAJOLI, Luigi, «La reforma judicial mexicana: cómo se destruye el Estado de derecho», *Jueces para la democracia*, 113, julio 2025, p. 108. El artículo también se puede encontrar en *Voz y Voto*, 393, noviembre 2025 <<https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/la-reforma-judicial-mexicana-como-se-destruye-el-estado-de-derecho>>. [Consultado el 05/12/2025].

IV. UNA PROPUESTA PARA LA MOTIVACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y SU CONTROL JURISDICCIONAL EN MÉXICO

Hasta aquí se ha concluido que el órgano reformador de la Constitución en México, visto a través de las particularidades del sistema jurídico mexicano, es susceptible de ser calificado como un *poder constituido* que encuentra como límite a su actuación la proscripción de la arbitrariedad en la aprobación de reformas a la Constitución.

También se ha concluido que el principio representativo impone a dicho órgano garantizar las exigencias de una *actuación sustantiva por otros* que fundamentalmente se ha identificado aquí con el desahogo de un proceso integrado tanto por la deliberación pública de las iniciativas de reforma como por la exposición —pública también— de las razones o la justificación que sustente su eventual aprobación.

Este último título del trabajo se dirige a realizar una propuesta que contemple elementos mínimos para la construcción progresiva en México de una doctrina sobre la obligación que tiene el órgano reformador de la Constitución de motivar los ejercicios de creación normativa que lleve a cabo y de las directrices o líneas de acción elementales que se deben observar para el control jurisdiccional de dicha motivación.

1. El valor instrumental de la motivación

Lo primero que hay que dejar claro es que el deber de motivar se puede tener por cumplido únicamente cuando el órgano reformador detalla de manera expresa en un preámbulo las razones o justificaciones para la implementación de la modificación constitucional; es decir, el punto de partida de esta propuesta radica en que dicho órgano está obligado a la discusión y aprobación de un preámbulo que debe formar parte del decreto de publicación correspondiente y en el que se detallen las consideraciones o motivaciones que sustenten el cambio constitucional.

Esto implica alejarse de la muy discutible práctica de intentar encontrar una suerte de *voluntad del órgano reformador* a partir de un complejo (subjetivo) análisis conjunto tanto de la exposición de motivos que se debe presentar con las iniciativas de reforma¹ como de los debates que, en su caso, se lleven a cabo en las Cámaras, porque:

- La exposición de motivos de una iniciativa obedece a una justificación interparlamentaria, tendente a convencer a los integrantes del órgano legislativo ante el que se presenta sobre la viabilidad de la iniciativa planteada (*función racionalizadora* de la iniciativa para la actividad legislativa)², por lo cual precede al análisis y discusión del propio órgano.

¹ Artículo 169.1, fracción III, del Reglamento del Senado de la República. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/reg_senado.htm>. [Consultado el 05/12/2025].

² TAJADURA TEJADA, Javier, «Exposiciones de motivos y preámbulos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, 1998, pp. 145-146.

- En el caso del proceso legislativo, surge la problemática de asumir qué partes cuentan como parte de la justificación legislativa y bajo qué parámetro de análisis se atenderá una u otra participación³ para tal efecto⁴. Intentar extraer la justificación de una modificación constitucional a partir de dichos elementos es un ejercicio analítico complejo que cuenta con un amplio margen para el equívoco y deja a las y los intérpretes de la reforma una tarea que corresponde al órgano reformador.

En cambio, el preámbulo de una modificación constitucional⁵ funge como el apartado introductorio en el que se expone la motivación o justificación del cambio realizado, por lo cual lógicamente es el resultado del proceso des-

³ Hago referencia a participación en un sentido amplio del término que comprende cualquier intervención o aportación realizada en el marco del proceso legislativo.

⁴ En este punto atiendo a la complejidad del análisis *legisprudencial* que no pone la atención en la existencia de preámbulos o exposiciones de motivos, sino en el proceso de legislación propiamente dicho, expuesto en OLIVER-LALANA, Daniel, «Los debates legislativos en el parlamento como fuente de justificación de la ley: un enfoque de análisis y evaluación», en OLIVER-LALANA, Daniel (edit.), *Debatendo leyes. Estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación*, Madrid (Editorial Dykinson), 2022, pp. 22-77.

⁵ Empleo el término *preámbulo* porque permite una diferenciación conceptual clara respecto de la exposición de motivos que es propia de la presentación de la iniciativa; sin embargo, en aplicación de la tradición jurídica mexicana se puede plantear también la exposición de motivos como instrumento para la motivación o justificación de una reforma constitucional, siempre que se distinga de manera clara de la exposición de motivos planteada al inicio de ese proceso en la iniciativa de reforma.

ahogado por el órgano reformador de la Constitución⁶ (*función racionalizadora* del preámbulo frente a las y los destinatarios de la modificación constitucional)⁷.

Por tanto, no apelo a una concepción política-ideológica de los preámbulos constitucionales⁸, sino a su función instrumental para identificar sin ambigüedades los motivos que efectivamente sustentan los cambios a la Constitución, definir sus alcances para posteriores ejercicios de interpretación y buscar garantizar el conocimiento de la ciudadanía sobre las razones de dichas modificaciones.

Dicho esto, un buen ejemplo de la valía que tienen para la interpretación y aplicación de las disposiciones normativas este tipo de preámbulos lo encontramos en la normatividad de la Unión Europea.

Tomemos el Reglamento 2016/679 sobre protección de las personas físicas en el tratamiento y libre circulación de datos personales que, dada la importancia de esa regulación al ser el primer derecho fundamental cuyo régimen

⁶ La definición sobre el proceso interinstitucional que se debe seguir en México para la introducción, discusión y aprobación del preámbulo excede a los objetivos de este trabajo, pero en todo caso el mismo se puede introducir desde la Cámara de origen de la reforma y cualquier modificación debe seguir el mismo trámite de las modificaciones al contenido de la iniciativa propiamente dicha.

⁷ TAJADURA TEJADA, Javier, «Exposiciones de motivos y preámbulos», cit., pp. 147-152.

⁸ Atiendo a la concepción de los preámbulos como espacios para la exposición de las *decisiones políticas fundamentales* del ordenamiento (Carl Schmitt), como *techo ideológico* (Lucas Verdú) o como *factores de integración nacional* (Rudolf Smend) expuesta en TAJADURA TEJADA, Javier, «La función política de los preámbulos constitucionales», *Cuestiones constitucionales*, núm. 5, 2001, pp. 235-263.

jurídico general se previó en un acto legislativo de la Unión, cuenta con un preámbulo con 173 consideraciones en las que se detallan de manera expresa los más importantes y variados ámbitos que atañen a la emisión de dicha normatividad, como: los antecedentes legislativos relevantes y el fundamento para su emisión; el contexto global que lo justifica y los objetivos buscados; ámbitos de aplicación y ámbitos excluidos de la regulación; las autoridades a las que se dirige; su relación con otros instrumentos normativos del sistema europeo; la explicación puntual sobre los alcances de las medidas que deben adoptar los países receptores del reglamento o de conceptos esenciales para su atención (consentimiento, interés legítimo, tratamiento lícito, etc.); supuestos específicos de tutela reforzada (ej. datos sensibles); carga de la prueba sobre el tratamiento en supuestos específicos; restricciones válidas a ese derecho en el marco nacional; ámbitos de cooperación entre autoridades de la Unión; la participación de terceros países en el tratamiento de los datos, entre otros supuestos.

Este nutrido apartado considerativo del Reglamento pone de manifiesto la especial motivación que el órgano de creación normativa introdujo para garantizar el pleno conocimiento de los países integrantes de la Unión, sus instituciones y población, sobre la justificación y alcances que el mismo pretendió dar a una regulación de tan importante cuño, mismo que ha servido para analizar el ámbito de actuación con que cuentan los Estados para la regulación de espacios o elementos específicos del derecho involucrado.

En el caso español, por ejemplo, el considerando 56 del Reglamento sirvió de fundamento para definir que el Estado sí tenía competencia para regular el tratamiento de opiniones políticas, conforme a lo cual se aprobó el artículo 58 bis

de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; una cuestión que no es menor, puesto que implicaba un tratamiento de datos que globalmente había prendido las alarmas sobre sus potenciales efectos antidemocráticos al conocerse su uso irregular para modificar el comportamiento electoral en la elección presidencial de Estados Unidos de América de 2016 y en el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea (BREXIT).

Para efectos de este trabajo es relevante destacar que, en caso de no haber existido el considerando 56 del citado reglamento europeo, la competencia del Estado español para regular el tratamiento de las referidas opiniones en el contexto que ha sido apuntado (potencial menoscabo al sistema democrático) hubiera sido un motivo de amplia discusión y análisis, lo cual pone de manifiesto la importancia de que el preámbulo del Reglamento sí dispusiera ese ámbito para la regulación nacional.

Adicionalmente, es importante observar que el contenido del artículo aprobado en España fue finalmente declarado inconstitucional dado que no preveía las *garantías adecuadas* ante un eventual tratamiento indebido de las opiniones políticas (STC 76/2019, de 22 de mayo), lo cual también es relevante a la luz del preámbulo del propio Reglamento, puesto que fue en su mismo considerando 56 donde se estableció que la regulación que los Estados realizaran debía satisfacer esas *garantías adecuadas*; es decir, que finalmente la propia motivación del preámbulo fue el parámetro de análisis en la materia del mecanismo de control resuelto por el Tribunal Constitucional de España⁹.

⁹ Un análisis detallado sobre los alcances que el propio considerando 56 del Reglamento tuvo en las posibilidades de regulación del

En este sentido, con independencia del contenido del asunto en comento o de los sistemas jurídicos involucrados, lo que me interesa destacar es la valía que tuvo la motivación expresa y reforzada de la normatividad involucrada, desde un doble ámbito: i) en la interpretación de las disposiciones jurídicas involucradas para definir las posibilidades de regulación de un derecho fundamental (competencia para regular el derecho a la protección de datos personales) y ii) para fijar el parámetro de control jurisdiccional sobre la regulación involucrada (análisis sobre el cumplimiento de las *garantías adecuadas*).

Ello permite identificar de manera más concreta las implicaciones (beneficios) de exigir al órgano reformador de la Constitución que satisfaga las exigencias de motivación apuntadas: identificar sin ambigüedades los sentidos interpretativos que se buscaron asignar a la reforma y encausar la labor jurisdiccional en los ejercicios de control; aunado a que pone de manifiesto el valor jurídico de los propios preámbulos en que se contiene la motivación para la regulación de aspectos importantes de los sistemas jurídicos como la tutela de derechos.

Así, el cumplimiento de esa obligación se inscribe en la interdicción de arbitrariedad que es oponible a todos los órganos del Estado en su actuar (órganos o poderes constituidos). Una prohibición que, si bien debe ser modulada en función del órgano o institución de que se trate y de las

Estado español lo desarrollo en HOYOS AYALA, José Miguel, «Propaganda electoral, datos personales y garantías adecuadas: a propósito del artículo 58 bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 32, 2021, pp. 27-70.

herramientas que enmarcan su ámbito competencial, lo cierto es que en todos los casos se encuentran sujetos a limitaciones dispuestas por el propio sistema (actuación discrecional).

En el caso del órgano reformador de la Constitución, la proscripción de la arbitrariedad se traduce en dejar de entender al simple designio mayoritario como requisito exclusivo para determinar la validez de cualquier cambio constitucional (se ha llevado al absurdo de validar procesos inmotivados y asistemáticos de reforma). Esto supone la imposibilidad jurídica de avalar cambios constitucionales que sean el resultado de ejercicios *pleonocráticos*, fundados en la concepción del grupo mayoritario como omnipotente o de las decisiones de dicha mayoría como *regla soberana* (ilimitadas).

Cabe aclarar que estos señalamientos no se inscriben dentro de aquellas posturas que parecen «evaluar todos los movimientos en la dirección de una democracia más mayoritaria como apartamientos prohibidos del Estado de derecho» sino que, por el contrario, buscan evidenciar que «un gobierno mayoritario puede ser [...] compatible con una preocupación seria por debates juiciosos», de modo que «parece teórica y prácticamente posible defender el modelo del sistema político mayoritario sin defender, al mismo tiempo, la regla de las “mayorías sin control”»¹⁰.

¹⁰ GARGARELLA, Roberto, «La lectura mayoritaria del Estado de derecho», en MELERO, Mariano C. (edit.), *Democracia, deliberación y diferencia*, Madrid (Cuaderno Gris), 2007, pp. 21, 25 y 31. El propio autor sostiene que en la historia ha habido muchos casos en que las mayorías impulsaron demandas razonables en defensa de derechos básicos que fueron detenidas por *decisiones contramayoritarias irrazonables* como el caso de la llamada era *Lochner*, lo cual

Por tanto, es necesario que la aprobación y motivación de las reformas constitucionales sea el resultado de procesos de efectiva deliberación pública. Para este fin, apelo a la definición de Cohen¹¹ que entiende a la *democracia deliberativa* como «una asociación en la que los asuntos se deciden mediante la deliberación pública de los asociados» y a cuya concepción formal le asigna cinco rasgos principales¹²:

- Es una asociación en marcha e independiente y quienes la integran confían en que perdure indefinidamente.
- Sus integrantes comparten (y esto es de conocimiento público) que los términos apropiados de la asociación ofrecen un marco para, o son el resultado de, su deliberación. Se comprometen a actuar dentro de las instituciones que permiten la deliberación y a acatar

comparto y sirve para reforzar el entendimiento de que lo que no se puede avalar es la toma de decisiones arbitrarias y no controlables.

¹¹ Atiendo a esta definición y a las características que enseguida se enuncian porque encuentro que son compatibles con la idea de representación política y no porque piense en modo alguno en un modelo de democracia directa, que el propio autor expresamente descarta.

¹² COHEN, Joshua, «Deliberación y legitimidad democrática» en MELERO, Mariano C. (edit.), *Democracia, deliberación y diferencia*, Madrid (Cuaderno Gris), 2007, pp. 127, 131-132. Me alejo de la propuesta de *procedimiento deliberativo ideal* para efectos de este trabajo, puesto que no sostengo que al órgano reformador de la Constitución le sea exigible un ejercicio ideal o perfeccionista de deliberación pública, sino identificar las irregularidades o elementos que impedirían calificar su labor como acorde con el principio representativo que contempla el artículo 40 de la Constitución.

las normas que son su resultado. La deliberación libre entre iguales es la base de la legitimidad.

- La asociación es pluralista, por lo cual sus integrantes tienen fines divergentes y se comprometen solo con la resolución deliberativa de los problemas de elección colectiva, pero no se considera obligatorio un grupo específico de preferencias, convicciones o ideales¹³.
- Dado que los procedimientos deliberativos son fuente de la legitimidad, los términos de la asociación no solo deben *ser* el resultado de las deliberaciones, sino que se deben *presentar* como tales. Es preferible tener instituciones donde resulte evidente la conexión entre deliberación y resultados que un diseño donde la conexión no sea clara.
- Las y los integrantes de la asociación se reconocen mutuamente capacidades deliberativas, necesarias para entrar en el intercambio público de razones y actuar según el resultado de ese razonamiento.

Con base en estas premisas, se puede concluir que la exigencia de motivación como corolario del proceso de reforma constitucional se funda en el rechazo de un órgano reformador *ilimitado* (*poder constituyente derivado, constituyente permanente* o construcciones análogas) y, en conse-

¹³ Entiendo que esta premisa puede contraponerse a la idea de una constitución en sentido material que se caracteriza por contenidos expresa o implícitamente irreformables y, si bien una discusión en ese rubro excede los objetivos de este trabajo, simplemente aprovecho para señalar que, desde mi punto de vista, no existen contenidos constitucionales que deban ser irreformables.

cuencia, de su actuar *arbitrario* (*mayoría omnipotente o sin controles*); aunado a que busca ser la expresión de procesos robustos de deliberación en los que se garanticen, al menos, los presupuestos antes enunciados.

Lo anterior no debe entenderse como una propuesta para someter la labor del órgano reformador de la Constitución a un control jurisdiccional perfeccionista o fundado en un estándar de argumentación ideal, puesto que ello asignaría un poder insoportable al órgano de control. Lo que se busca es identificar aquellos supuestos cuya actualización impida tener por satisfecha la obligación constitucional de motivar las reformas realizadas conforme a las exigencias del principio de representación entendido como una *actuación sustancial por otro*.

En este punto, cabe recordar la anotación realizada al inicio de este trabajo en el sentido de que el objetivo es proponer mecanismos de acción institucional en México para hacer frente a la problemática inestabilidad que genera la ausencia de motivación de las reformas a la Constitución, ante la existencia de un *patrón de hiperreformismo* que no solo impide conocer los cambiantes postulados del ordenamiento constitucional, sino entender sus alcances e implicaciones en los distintos ámbitos del complejo sistema jurídico.

No se esconde que esta propuesta de motivación y la posibilidad de su control jurisdiccional conforman un diseño institucional que, siguiendo a Bayón¹⁴, pudiera decirse que no cuenta con un *valor democrático intrínseco* al instaurar límites a la toma de decisiones adoptadas por una

¹⁴ BAYÓN, Juan Carlos, «Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo», cit., pp. 331-337.

mayoría de representantes (Cámaras del Congreso de la Unión y la mitad más una de legislaturas de las entidades federativas), pero lo cierto es que, vistas las condiciones puntuales de nuestro propio sistema, sí cuentan con un *valor instrumental* que justifica su implementación, consistente en intentar garantizar un nivel mínimo de estabilidad constitucional mediante la inhibición de cambios arbitrarios a la propia Constitución¹⁵.

Se trata, entonces, de una propuesta confeccionada a la luz de la realidad jurídica y política mexicana que, por consiguiente, pudiera no ser atendible en otras realidades pues, «si se acepta la tesis [...] de que la justificación de un diseño institucional depende de un balance entre su valor intrínseco y su valor instrumental, se ha de admitir que cuál sea el diseño institucional preferible es una cuestión inevitablemente dependiente del contexto, de manera que para diferentes condiciones sociales habrá que considerar justificados procedimientos de decisión distintos»¹⁶.

En esta línea de argumentación, el *valor instrumental* de esta exigencia de motivación se refuerza si tomamos en

¹⁵ El mayor valor instrumental del diseño institucional que aquí se propone encuentra también sustento en la idea de *autogobierno* sostenida por el propio Bayón en los siguientes términos: «autogobierno no debería entenderse como la capacidad de tomar cualquier decisión en cualquier momento, sino como la capacidad de guiar constantemente las propias acciones a lo largo del tiempo sobre la base de *decisiones de orden superior, adoptadas en momentos de racionalidad no distorsionada*, acerca de lo que se querría o no llegar a decidir en momentos singulares», p. 337. [Las cursivas me pertenecen].

¹⁶ *Ibidem*, p. 352.

cuenta que se inscribe dentro del más amplio reclamo en los sistemas democráticos de garantizar que cualquier proceso legislativo sea —entre otras cuestiones—, transparente y sujeto a rendición de cuentas¹⁷. Estos elementos permiten evaluar la racionalidad concreta detrás de cada proceso de creación normativa y, para efectos de este trabajo, de la calidad en el proceso de reformas a la Constitución¹⁸.

2. Vertientes básicas para la motivación de las reformas constitucionales

Una vez que se ha explicado la finalidad de la propuesta de diseño institucional y su viabilidad en el marco del binomio constitucionalismo-democracia, corresponde identificar tres vertientes básicas o mínimas para la motivación de las reformas constitucionales en nuestro sistema jurídico:

¹⁷ BIGLINO CAMPOS, Paloma, «Estado de derecho e instituciones democráticas: ¿un modelo en crisis?», en Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *Estado de derecho e instituciones democráticas en el actual contexto sociopolítico*, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2024, p. 20. La autora identifica distintas vertientes de la actividad legislativa que deben ser analizadas ante el contexto de gobernanza caracterizado por mayorías políticas con pretensiones de actuación ilimitada.

¹⁸ FERNÁNDEZ BLANCO, Carolina, «Una propuesta de deliberación posible en el ámbito parlamentario», cit., p. 62, señala que la valoración sobre la calidad del proceso legislativo es un tipo de control semi-procedimental que implica no asignar una deferencia automática a la legislación, sino una deferencia razonada que opera únicamente ante la razonada justificación de las leyes.

- IDENTIFICACIÓN EXPRESA DE LA *INTENCIÓN* (FINALIDAD U OBJETIVOS) DE LA REFORMA

Recordemos que el principio de representación que guía las labores de cada una de las personas que integran el órgano reformador de la Constitución se satisface cuando aquellas observan una *actuación sustantiva por* las personas a las que representan, lo cual se actualiza esencialmente cuando, tras un proceso de deliberación pública, se atienden, garantizan o tutelan sus *intereses objetivos* (no deseos subjetivos) y se exponen los argumentos para explicar o justificar las medidas asumidas con esa finalidad.

En concordancia con eso, un presupuesto indispensable para cumplir con dicha representación en la construcción de los preámbulos que contienen la motivación de las reformas constitucionales, consiste en la identificación, expresa e inequívoca de la *intención de la reforma*, entendida como la finalidad u objeto que la justifica o en que se sustenta.

Para tal efecto, la intención plasmada debe ser real y no aparente o apócrifa, lo cual puede actualizarse cuando las finalidades u objetivos formalmente señalados no se correspondan con los verdaderos propósitos para su aprobación.

Al respecto, es muy valioso retomar el *estándar de buena fe* a que ya se ha hecho referencia en este trabajo¹⁹, conforme al cual *las intenciones* del órgano reformador, *reflejadas en los cambios que implementa* deben ser *explícitas* (no

¹⁹ *Voto concurrente y particular que formula el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024 (caso Reforma Judicial)*, cit., pp. 13-17, 24 y 28-29.

encubrir los propósitos del cambio), con lo cual dicho órgano debe *asumir el costo político de los cambios que realice* (sea la eliminación de contenidos constitucionales, la realización de modificaciones radicales o la implementación de cambios menores).

La asunción de ese costo político resulta especialmente relevante, puesto que no solo implica la identificación expresa de la intención para reformar, sino el deber de ser congruente o consistente con dicha intención manifiesta (actuar de buena fe), de modo que la reforma abarque (modifique, elimine o sustituya) todos los artículos que se vinculen con la misma, *independientemente de que ello pueda implicar un alto costo político*²⁰.

• CONSTRUCCIÓN DIALÓGICA DE LA IDENTIDAD CONSTITUCIONAL

En este punto nuevamente comparto los robustos postulados del ministro Gutiérrez Ortiz Mena²¹ que apela al concepto de *identidad constitucional* como una *construcción narrativa* sobre lo que es la Constitución a partir del análisis integral de sus disposiciones y que parte de una *pretensión de coherencia* del propio ordenamiento.

²⁰ Una apuesta decidida por la transparencia y la rendición de cuentas como vertientes del principio representativo en los procesos de reforma constitucional permite sostener que el incumplimiento de este requisito es causa de invalidez del decreto de reforma correspondiente, precisamente como sucedió en el caso de la Reforma Judicial.

²¹ *Ibidem*, pp. 15-29.

No escapan a estas líneas las objeciones que se han formulado sobre el *riesgo institucional innecesariamente elevado* de que las y los funcionarios de los órganos jurisdiccionales empleen la idea o el concepto de la *identidad constitucional* para promover sus propios intereses o para la construcción arbitraria de límites implícitos a las reformas constitucionales, en detrimento del principio democrático²²; sin embargo, la valía de la propuesta que aquí se cita radica precisamente en que ataja estas cuestiones por dos razones:

La primera es que las *cláusulas que sustentan la identidad constitucional* no se entienden como límites —explícitos ni implícitos— a la reforma, sino como «ámbitos con mayor resistencia al cambio constitucional» cuya modificación reclama «un proceso digno de democracia deliberativa que tome en serio el objeto materia de cambio y sea sensible a la pretensión de armonía y sentido al interior de la norma suprema», con lo cual fundamentalmente se contempla una obligación de motivación reforzada ante su eventual reforma²³.

La segunda es que no se asigna a la Suprema Corte una competencia exclusiva en la *definición de la identidad cons-*

²² GARGARELLA, Roberto, «El poder constituyente en una “comunidad de iguales”», en: BAYÓN, Juan Carlos y SAUCA, José María (coord.), *Reforma Constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2025, pp. 77-81.

²³ El ministro entiende que la modificación de la identidad constitucional constituye un caso de sustitución constitucional, pero ello no le lleva a declarar la inconstitucionalidad de la reforma como en otros sistemas jurídicos (Colombia), sino a exigir un ámbito de justificación muy robusto que atienda al grado de sustitución involucrado (sustitución como una cuestión de grado).

titucional, sino que se sostiene que la misma «se construye dialógicamente y siempre en democracia», con lo cual se pone de manifiesto un ánimo colaborativo del que precisamente debe formar parte el órgano reformador de la Constitución. De hecho, el propio ministro hace una propuesta sobre los postulados que considera que conforman la identidad de la Constitución en México²⁴, pero en modo alguno plantea que ello deba ser entendido como una imposición inamovible desde la Suprema Corte.

Por tanto, es posible concluir que en la motivación de las reformas a la Constitución se debe atender a la identidad constitucional tanto para la definición de las cláusulas que la integran (construcción dialógica) como para emplearla como argumento central en la justificación de los cambios que se vayan realizando a la propia Constitución (pretensión de coherencia).

• MOTIVACIÓN REFORZADA

En este rubro es necesario iniciar con la precisión de que la exigencia de una motivación reforzada en el marco de los ejercicios de reforma constitucional no se debe enfocar desde la óptica de la imposición de límites a la libertad

²⁴ Las denomina *cláusulas de tiempo constitucional* porque modulan el principio general de *lex posterior*, al ser un indicativo de lo que dicho ordenamiento busca mantener en el tiempo, y son: el principio pro persona; el principio de progresividad y la prohibición de regresividad; el régimen de incorporación de derecho internacional (postulados sustantivos del artículo 1 de la Constitución); y los derechos y garantías que no se pueden suspender en situaciones de excepción.

política del órgano reformador, sino desde la lógica de garantizar —al más alto nivel— la plena eficacia del principio de representación.

Esta aproximación adquiere una importancia manifiesta en México, dado el ya muy citado *patrón de hiperreformismo* a que se ha sometido a la Constitución y al nocivo entendimiento sistémico de que las mayorías políticas —por el simple hecho de serlo y sin mayores requerimientos— están autorizadas para realizar cualquier modificación constitucional que se ajuste a la agenda que enarbolan momento a momento (normalización del cambio contingente).

Con esta mirada, si bien ya se ha establecido que la obligación de expresar las motivaciones de las reformas constitucionales en un preámbulo introductorio se debe cumplir en todos los casos, el estándar o nivel de motivación habrá de atender al contenido de cada una de las reformas que se realicen.

Así, conforme a lo que se ha expuesto en este trabajo, es dable sostener que la motivación reforzada para la reforma de la Constitución se debe satisfacer, al menos, en los siguientes rubros: i) los cambios a las cláusulas de identidad constitucional; ii) las injerencias en derechos fundamentales o en el deber de no regresividad; iii) la división de funciones en el ejercicio del poder público²⁵; iv) la supresión de órganos del Estado o la modificación del diseño institucional previsto constitucionalmente; y v) la modificación de la forma de gobierno o del sistema político.

²⁵ No solo atiende a la división clásica de las funciones (ejecutiva, legislativa y judicial), sino a su reconfiguración a partir de la llegada de los órganos constitucionales autónomos.

Es oportuno reiterar que esta exigencia de motivación cualificada no impide realizar modificaciones constitucionales en ninguno de los rubros citados, sino que obliga a exponer y desarrollar las razones por las que se estima que las condiciones que explicaban la existencia de las disposiciones constitucionales que se sujetan al cambio ya no son aplicables, además de justificar mediante argumentos robustos la necesidad y la viabilidad constitucional de las modificaciones realizadas.

Esa justificación robusta no se satisface mediante argumentos genéricos sobre las presuntas bondades de la reforma, sino que, según hemos visto, requiere la *identificación de buena fe de la intención* detrás de la misma y su concordancia con las cláusulas de *identidad constitucional*, así como la exposición detallada tanto de los *alcances que se pretende dar* a la modificación aprobada como de las razones para acreditar que el cambio realizado no se traduce en un *menoscabo que antes no existía a los intereses o principios constitucionales señalados*.

3. El control de la motivación

Como se señaló más arriba, el control que se realice sobre la motivación de las reformas constitucionales no debe presuponer que los cambios realizados a dicho ordenamiento son ejercicios de racionalidad por el simple hecho de haberse emitido por el órgano reformador de la Constitución.

En este sentido, cuando el citado órgano incumpla con su deber de exponer la motivación de las reformas realizadas (omisión absoluta), actualizan el más alto nivel de incumplimiento a las obligaciones que el principio represen-

tativo impone a sus integrantes de garantizar una *actuación sustantiva por otros* y, por tanto, no cabe duda que acarrea la invalidez de la reforma correspondiente.

Ello supone también que la simple emisión de un preámbulo no es suficiente para tener por satisfecha esta obligación pues, como se ha dicho, lo exigible no es la emisión formal de una apariencia de justificación, sino la identificación de los objetivos o finalidades de la reforma, su relación con el texto aprobado y, en su caso, el desarrollo de una motivación reforzada conforme a lo expuesto en el apartado anterior.

Entonces, el control de la motivación debe ser el resultado de un análisis integral y contextual del proceso de reforma, para estar en posibilidad de valorar de manera completa los alcances de los cambios aprobados. Esto invita a observar la motivación en el tiempo y el espacio en que se llevó a cabo la reforma, de modo que no se aborden meros enunciados de justificación inerte, sino las motivaciones de un proceso vivo que dialogue con las condiciones reales en que se desarrolla y con la sociedad a la que se dirige.

Conforme a esta metodología, el control de las motivaciones tiene como objeto el proceso para la aprobación de las reformas constitucionales en sentido amplio, lo cual involucra a las etapas desahogadas por el órgano reformador para tal efecto y al contenido finalmente definido en los preámbulos correspondientes.

En atención a esta línea argumentativa, se proponen los siguientes parámetros mínimos para el control²⁶:

²⁶ Al abordar la Reforma Judicial en el título III, epígrafes 2 y 3, de este trabajo se desarrolla una propuesta concreta de estudio que esencialmente emplea los elementos que a continuación se señalan.

- ANÁLISIS CONTEXTUAL DE LA MOTIVACIÓN

Esta vertiente de estudio se centra en la *intención* que el órgano reformador de la Constitución declare expresamente como base o sustento de las reformas.

Su análisis contextual permite advertir elementos relevantes para valorar de manera completa si la finalidad u objetivos declarados efectivamente constituyen una *identificación de buena fe de la intención* o si por el contrario se trata de una *intención aparente o apócrifa* tendente a enmascarar objetivos que se buscaron ocultar a lo largo del proceso de reforma dado su carácter ilegítimo como, por ejemplo, el uso electoral del proceso de reforma o la búsqueda de concentración del poder público en un órgano o persona.

Ello presupone el escrutinio estricto de la motivación de las reformas a partir del estudio de los elementos relevantes que rodearon el proceso en que se aprobaron (*contexto fáctico y normativo* en que se desarrollan).

Ahora, soy consciente de que no *cualquier desviación* de la intención declarada expresamente por el órgano reformador debe acarrear, necesariamente, la invalidez del decreto de reforma, puesto que ello sería equiparable a *anular el principio democrático* que presumiblemente subyace a la aprobación de la reforma.

Entonces, es forzoso aclarar que el efecto invalidante únicamente se puede dar en aquellos casos en que el órgano de control acredite, mediante una argumentación robusta, que la *intención aparente o apócrifa* encubre una finalidad que menoscaba alguno de los rubros que, de hecho, debían ser objeto de una motivación reforzada.

También soy consciente de que no es viable elaborar un catálogo de elementos contextuales relevantes que apli-

que a cualquier proceso de reforma, puesto que precisamente el análisis del contexto específico es el que permite determinar aquellos; aunque dicho estudio sí es posible mediante criterios objetivos y verificables como se intentó demostrar líneas arriba al analizar el caso concreto del proceso de Reforma Judicial²⁷.

Por otro lado, cabe resaltar que esta propuesta de análisis también debe incluir el *contexto normativo*, que lleva a entender la reforma como parte del amplio y complejo marco constitucional e invita a su análisis conjunto con otros procesos de reforma (concluidos o en curso) que, en el contexto en que se actúa, puedan resultar relevantes para advertir si la motivación que se analiza en realidad sostiene una *intención aparente o apócrifa* que pretende ocultar una finalidad ilegítima.

Pongamos como ejemplo la *reforma constitucional exprés* con que se dio cuenta en el apartado anterior de este trabajo, que se aprobó como mecanismo para intentar impedir que la Suprema Corte realizara el control de la diversa Reforma Judicial. Solo mediante el análisis del contexto normativo en que se emitió es posible advertir su verdadera

²⁷ El análisis contextual del proceso involucró: los antecedentes de iniciativas de reforma constitucional y legal cuyo rechazo y tensiones con la Suprema Corte se vincularon directamente con la propuesta de reforma analizada; el origen de la iniciativa (presentación en paquete de veinte iniciativas presidenciales); las irregularidades en la construcción de las mayorías parlamentarias que aprobaron la reforma; y el análisis integral del actuar del órgano reformador que evidenció un ejercicio mayoritario tendente a cumplir, en exclusiva, con los designios del presidente de la República.

finalidad y, por tanto, su vinculación con la diversa reforma que motivó su aprobación²⁸.

Otro ejemplo de análisis del contexto normativo de la Reforma Judicial que también se realizó líneas arriba es el estudio conjunto de las veinte iniciativas de reforma constitucional del presidente de la República, lo cual permitió poner en evidencia la intención de concentrar poder en este último; una conclusión a la que hubiera sido sumamente complejo arribar de manera objetiva en caso de haber analizado por separado cada una de las iniciativas involucradas (análisis descontextualizado).

Por último, cabe mencionar que, en un diseño institucional ideal, el análisis sobre las motivaciones de la reforma debería contar con mecanismos para conocer las agendas de las y los legisladores involucrados en su aprobación, sobre todo en lo relativo a reuniones con integrantes de grupos de interés asociados a los temas que en cada caso fueran materia del debate. No obstante, la ausencia formal de dichos mecanismos no es un impedimento para que, en caso de acreditar de manera fehaciente dichos encuentros, esa condición sea valorada de manera robusta de cara a determinar su influencia en la propia motivación de la reforma.

²⁸ Cabe apuntar la paradoja que actualiza esta reforma de 31 de octubre de 2024 en la que se estableció (artículo 105, último párrafo, de la Constitución) la improcedencia de las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad para controvertir las adiciones o reformas constitucionales, puesto que regula un tema tan complejo como la prohibición expresa de ese tipo de control sin satisfacer una mínima motivación para sustentar tan relevante decisión, lo cual, conforme a los parámetros aquí apuntados, acarrearía la invalidez de la propia reforma.

- ANÁLISIS INTEGRAL DEL PROCESO DE REFORMA

Esta es una vertiente específica dentro del más amplio rubro del análisis contextual que se enfoca en el proceso de reforma, desde la presentación de la iniciativa y hasta la aprobación de la modificación constitucional, así como en su impacto en la construcción de la motivación correspondiente.

Concretamente se observa el actuar del órgano reformador de la Constitución (su *actitud*), para verificar si efectivamente se propició e impulsó un ejercicio deliberativo en la aprobación del cambio o si se extraen elementos que de manera objetiva lleven a concluir que se trató de la imposición, a cualquier coste, del interés mayoritario (mayoría omnipotente).

Son relevantes para este estudio elementos como los mecanismos para la conformación de las mayorías calificadas en las Cámaras del Congreso de la Unión (deliberación y acuerdo político, negociación entre partidos, coacción verificable, etc.), los ejercicios de discusión y aprobación en las legislaturas locales (en todos los casos, con énfasis en las reformas que impactan el orden local y municipal) o la participación ciudadana y de la sociedad civil (puede ser especialmente relevante la participación de entes especializados en materias o ámbitos asociados a la iniciativa).

Nuevamente es dable remitirnos al abordaje realizado en este trabajo al proceso de Reforma Judicial para poder observar un ejemplo en el que el análisis integral del proceso de reforma permitió concluir de manera objetiva que su finalidad fue atender los designios planteados por el presidente de la República.

En suma, el análisis integral del proceso implica su observación conjunta, sin separar o seccionar determinadas actuaciones para extraer conclusiones artificiales o falaces a partir de ese tratamiento irregular. Su valía para el control de la motivación de la reforma radica en que las conclusiones a las que se arribe brindan elementos objetivos para el abordaje de los argumentos que conforman las justificaciones expuestas en el preámbulo por el órgano reformador de la Constitución.

• SISTEMATICIDAD Y COHERENCIA

Todo proceso de reforma constitucional debe pretender que las modificaciones que se realicen encuadren en el ordenamiento sin generar incoherencias o, en casos extremos, la ruptura del sistema.

Esto presupone un actuar responsable por parte del órgano reformador de la Constitución que, además de enfocar su análisis y la discusión en la temática central (el fondo) de la iniciativa que se presente, atienda los *aspectos funcionales* del cambio²⁹.

Se trata de que la reforma se asuma como parte de un entramado más complejo al que se debe acoplar y en el que debe funcionar, por lo cual dentro del proceso para su aprobación se deben valorar de manera acuciosa las implicaciones que el cambio propuesto puede tener en el ordenamiento y establecer los ajustes que sean necesarios para intentar garantizar, con el mayor grado de probabilidad

²⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *¿Qué justicia queremos? Estado, Derecho y Democracia*, cit., pp. 49-51.

posible, su convivencia armónica con los demás elementos que integran el mismo.

Desde luego el control de la motivación de las reformas constitucionales que aquí se propone no avala que el órgano jurisdiccional pueda realizar un ejercicio de control sobre la sistematicidad y coherencia del cambio aprobado dentro del sistema jurídico, puesto que ello implica un estudio que excede al ámbito propiamente dicho de su justificación.

Sin embargo, la identificación de incoherencias o antinomias producidas con motivo de la reforma sí puede servir como herramienta de análisis para definir la *actitud* del órgano reformador de la Constitución a lo largo del proceso de reforma; principalmente en aquellos casos en que sea posible extraer que dichas irregularidades son el resultado de una despreocupación manifiesta por garantizar un mínimo de calidad sistémica en las modificaciones aprobadas.

Lo anterior pues, como se ha señalado, estos supuestos brindan elementos objetivos para la valoración de la *actitud* del órgano reformador que pueden poner de manifiesto que el proceso de reforma atendió a los intereses mayoritarios como *regla soberana*.

Podemos ver un ejemplo de esto a partir de dos elementos expuestos en el análisis del proceso de Reforma Judicial: el primero, ante la ausencia de un régimen transitorio que permitiera conocer con claridad qué mayoría calificada era exigible para declarar la invalidez de leyes generales a partir de la reforma (seis u ocho ministras o ministros) y, el segundo, ante la grotesca antinomia que se generó por la coexistencia de dos mecanismos contrapuestos para la selección de la presidencia de la Suprema Corte.

- DEFERENCIA APLICABLE Y NIVELES DE ESCRUTINIO

Los elementos que se han detallado en esta propuesta de aproximación al control de la motivación de las reformas a la Constitución en México permite extraer que el análisis sobre la labor del órgano reformador se debe sujetar a una deferencia condicionada en todos aquellos supuestos que impliquen el deber de garantizar una motivación reforzada. En estos casos, por tanto, es aplicable un escrutinio estricto de la motivación de las reformas por parte de la Suprema Corte³⁰.

Por su parte, se debe atenuar el nivel de escrutinio y observar una actitud deferente en aquellos casos en que el proceso de reforma cuente con participación ciudadana y de la sociedad civil y se observe que dicha participación es recogida sustancialmente en el sentido y motivación de la reforma. El grado de deferencia se hace depender del nivel de participación ciudadana y su recepción efectiva en la motivación de la reforma (origen de la iniciativa³¹, foros de discusión, presentación de escritos, parlamento abierto, etc.).

Por último, valorar la importancia del principio de representación, entendido como una *actuación sustantiva por otro* impone que, en aquellos escenarios en que el control de la motivación (su escrutinio estricto) arroje que se está

³⁰ Sobre la definición y alcance de los tipos de deferencia y niveles de escrutinio aplicable a este tipo de procesos, ver el título III, epígrafe 3, de este trabajo.

³¹ El artículo 71, fracción IV, de la Constitución contempla el derecho de la ciudadanía a presentar iniciativas (0.13% de la lista nominal de electores).

ante el actuar de *mayorías* con pretensión de *omnipotencia*, no es dable deferencia alguna a la labor realizada por quienes integran el órgano reformador de la Constitución porque se inobservan de manera total los límites que impone el citado principio. En este sentido, tomarse en serio al referido principio y a la Constitución implica que, en estos casos, procede la invalidez del decreto correspondiente.

V. CONCLUSIÓN

Al momento en que se plasman estas ideas, la Constitución de México se encuentra sometida a un proceso de cambio preocupante. Desde luego no es el número de reformas aprobadas lo que me lleva a esta conclusión, pues ya se ha visto que (desgraciadamente) es una práctica común en nuestro sistema. Es la inercia irreflexiva detrás de las reformas lo que motiva mi preocupación por la estabilidad del ordenamiento y del sistema en su conjunto.

El órgano reformador de la Constitución desahoga procesos en los que el único estímulo de sus integrantes parece ser la aprobación de la iniciativa planteada cuando proviene de su grupo político; como si la reforma de la Constitución fuera uno más de los temas de la agenda o, peor aún, un requisito de cumplimiento inexcusable para el crecimiento político individual.

Esta dinámica de cambio evita pensar en la Constitución como un sistema en el que la sustitución o eliminación de una de sus partes necesariamente impacta en otras; se limita a buscar la satisfacción inmediata de los postulados ideológicos del grupo; y, en fin, tiende a vaciar lentamente de contenido normativo al llamado *máximo ordenamiento*.

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo pone en evidencia la importancia capital de exigir al citado órgano reformador su deber de motivar de manera expresa las modificaciones constitucionales que realiza, a la luz del principio constitucional de representación, entendido como un *actuar sustantivo por otros*. Esto supone que un

ejercicio de representación política solo puede ser calificado como tal si parece correcto atribuir la acción pública al *pueblo* en un *sentido sustantivo* y no como un mero mecanismo formal de acceso al poder público mediante el voto popular en el que las y los representantes se encuentren desvinculados en su actuar de las personas a las que representan.

La relevancia del planteamiento radica en abandonar la añeja consideración del órgano reformador como un ente soberano cuyo actuar ilimitado privilegia la opacidad en su actuación, así como desestimar la racionalidad intrínseca que se ha pretendido asignar a todas sus actuaciones por el simple hecho de haber sido emitidas por dicho ente, para establecer el efectivo control de cada uno de los procesos de reforma involucrados.

Ello implica rechazar la falsa equiparación entre democracia y regla de mayoría cuando esta última no se asume como una herramienta para la toma de decisiones sino como la *omnipotencia de la mayoría política* o una *regla soberana*, de lo cual se sigue que la exigencia de motivación al órgano reformador de la Constitución se sustenta en la interdicción de la arbitrariedad que es oponible a todos los órganos del Estado y que, en este caso, se traduce en dejar de entender al simple designio mayoritario como requisito exclusivo de validez de las modificaciones constitucionales.

Cierto es que la propuesta de control jurisdiccional a las motivaciones no cuenta con un valor democrático intrínseco, pues instaura límites a la toma de decisiones adoptadas por una mayoría política; sin embargo, también lo es que entraña un importante valor instrumental, dado que busca garantizar un nivel mínimo de estabilidad cons-

titucional mediante la inhibición de cambios arbitrarios a la propia Constitución.

En esta línea, se busca sentar las bases para la construcción de un modelo en el que la motivación de las reformas constitucionales y su consiguiente control tiendan a equilibrar y no a ahondar la brecha entre el principio democrático y los postulados del constitucionalismo. Esta es la lógica que subyace a la identificación de elementos tasados para la actuación tanto del órgano reformador de la Constitución como del órgano de control en el marco de esos procesos.

Así, en el caso del órgano reformador la transparencia se erige en hilo conductor de sus obligaciones y sirve como límite de racionalidad en las actuaciones de las mayorías, puesto que tienen como finalidad eliminar la nociva práctica de basar la implementación y aprobación de reformas a la Constitución en acuerdos o pactos ocultos entre fuerzas políticas que, por ende, no son susceptibles de conocerse por la población.

Por su parte, en el caso del órgano de control los parámetros para su actuación buscan establecer elementos de análisis que permitan develar de manera objetiva posibles actuaciones de las mayorías políticas con pretensiones soberanas u omnipotentes. De modo que los criterios establecidos para el estudio de las motivaciones que emita el órgano reformador no pretenden la sustitución de este último por el órgano de control, sino la identificación del nivel de deferencia que en cada caso es debido a sus actuaciones a partir de su estudio contextual, integral y sistémico.

En suma, el trabajo se dirige a configurar un mecanismo tendente a garantizar el mayor nivel de estabilidad constitucional posible, mediante la vinculación fuerte del

órgano reformador de la Constitución a su obligación de motivar los ejercicios que realiza.

En tiempos en que la brecha entre representantes y representados se amplía de manera progresiva, exigir cuentas y que se expongan las razones por las que se realiza una u otra actuación en el ejercicio del poder público es un presupuesto indispensable para mantener vigente la posibilidad de reconfigurar el principio de representación.

La motivación de las reformas a la Constitución tiene un lugar preferente dentro de esta búsqueda por el involucramiento ciudadano en la cosa pública y el desapoderamiento de la idea de que las elecciones son el punto central, casi exclusivo, del intercambio social. Su garantía es una exigencia necesaria para la pervivencia del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- BAQUERIZO MINUCHE, Jorge, «¿Poder constituyente 'secundario'? Una crítica a la concepción del poder de reforma constitucional de Yaniv Roznai», en: BAYÓN, Juan Carlos y SAUCA, José María (coord.), *Reforma Constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2025, pp. 219-246.
- BAYÓN, Juan Carlos, «Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo» en: CARBONELL, Miguel y GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *El canon neoconstitucional*, Madrid (Editorial Trotta), 2010, pp. 285-355.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, «Estado de derecho e instituciones democráticas: ¿un modelo en crisis?», en ASOCIACIÓN DE LETRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Estado de derecho e instituciones democráticas en el actual contexto sociopolítico*, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2024, pp. 13-40.
- BOVERO, Michelangelo, «¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política», *Justicia Electoral*, 10, julio-diciembre 2012, pp. 317-351.
- BOVERO, Michelangelo, *Pleonocracia: crítica de la democracia mayoritaria*, México (Instituto Nacional Electoral), 2020.
- BOVERO, Michelangelo, «¿Crepúsculo de la democracia?» en BOVERO, Michelangelo y PAZÉ, Valentina, *La democracia en nueve lecciones*, Madrid (Editorial Trotta), 2010, pp. 15-28.
- BURKE, Edmund, *Revolución y descontento. Selección de escritos políticos*, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2008.
- COHEN, Joshua, «Deliberación y legitimidad democrática» en MELERO, Mariano C. (edit.), *Democracia, deliberación y diferencia*, Madrid (Cuaderno Gris), 2007, pp. 127-145.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *La democracia constitucional en riesgo. Los autoritarios no descansan*, México (Ediciones Cal y arena), 2024.

- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, César, «El obradorismo y sus (intentos de) reformas electorales», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 12, núm. 22, 2025. Disponible en: <<https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2025.22.20487>> [Consultado el 05/12/2025].
- Cossío Díaz, José Ramón, «Crónica de la infame reforma judicial mexicana del 2024», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 134, 2025, pp. 13-39.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, 2.^a reimpresión, México (Fontamara), 2005.
- Cossío Díaz, José Ramón, «Presentación de la serie», en SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, 1.^a reimpresión, México (Fondo de Cultura Económica), 2022.
- Cossío Díaz, José Ramón, *¿Qué justicia queremos? Estado, Derecho y Democracia*, México (Editorial Trillas), 2024.
- DE LA MATA PIZANA, Felipe y TELLO MENDOZA, Martha Alejandra (coord.), *Entre la Constitución y la campaña mediática. Asignación de diputaciones en México en 2024 y sentencia SUP-REC-3505/2024*, México (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), 2025.
- FENICHEL PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2014.
- FERNÁNDEZ BLANCO, Carolina, «Una propuesta de deliberación posible en el ámbito parlamentario», *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, núm. 27, 2024, pp. 53-85.
- FERRAJOLI, Luigi, «La reforma judicial mexicana: cómo se destruye el Estado de derecho», *Jueces para la democracia*, 113, julio 2025, pp. 103-108.
- FIORAVANTI, Mauricio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, 2.^a reimpresión, Madrid (Editorial Trotta), 2011.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México (UNAM), 2024.
- GARGARELLA, Roberto, «Prólogo. El Aleph de la reforma judicial mexicana», en: LÓPEZ NORIEGA, Saúl y MARTÍN REYES,

- Javier, (coord.), *La tormenta judicial. Implicaciones de la reforma de 2024 en México*, México (Nexos), 2025, pp. 5-14.
- GARGARELLA, Roberto, «El poder constituyente en una “comunidad de iguales”», en: BAYÓN, Juan Carlos y SAUCA, José María (coord.), *Reforma Constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2025, pp. 69-93.
- GARGARELLA, Roberto, *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran —por fin— al diálogo ciudadano*, Madrid (Siglo Veintiuno Editores), 2022.
- GARGARELLA, Roberto, «La lectura mayoritaria del Estado de derecho», en MELERO, Mariano C. (edit.), *Democracia, deliberación y diferencia*, Madrid (Cuaderno Gris), 2007, pp. 17-34.
- HAMILTON, A. et al., *El federalista*, quinta reimpresión, México (Fondo de Cultura Económica), 2014.
- HOYOS AYALA, José Miguel, *La “buena fama pública” y el cajón de sastre*, Abogacía, 2025. Disponible en: <https://www.revistaabogacia.com/la-buena-fama-publica-y-el-cajon-de-sastre/#footnote_9_20675>. [Consultado el 05/12/2025].
- HOYOS AYALA, José Miguel, «Propaganda electoral, datos personales y garantías adecuadas: a propósito del artículo 58 bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 32, 2021, pp. 27-20.
- LAPORTA, Francisco J., «Notas para una filosofía de la reforma constitucional», en: BAYÓN, Juan Carlos y SAUCA, José María (coord.), *Reforma Constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2025, pp. 31-68.
- MARTÍN REYES, Javier, «De la claudicación a la rectificación: la Suprema Corte frente a la asfixia presupuestal del Instituto Nacional Electoral», en: POZAS LOYO, Andrea, et al. (coord.), *Análisis de jurisprudencia constitucional mexicana. La Suprema Corte en 2022*, México (Universidad Nacional Autónoma de México), 2024, pp. 245-257.

- MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María, (coord.) *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*, México (UNAM), 2023.
- MARTÍN REYES, Javier y SALAZAR Ugarte, Pedro, «Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte», en MARVÁN LABORDE, María y SAAVEDRA HERRERA Camilo (coord.) *Justicia Electoral en Movimiento*, México (TEPJF), 2024, pp. 375-398.
- MARVÁN LABORDE, María *et al.* (coord.), *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión*, México (UNAM), 2025.
- OLIVER-LALANA, Daniel, «Los debates legislativos en el parlamento como fuente de justificación de la ley: un enfoque de análisis y evaluación», en OLIVER-LALANA, Daniel (edit.), *Debatendo leyes. Estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación*, Madrid (Editorial Dykinson), 2022, pp. 22-77.
- POU GIMÉNEZ, Francisca, *et. al.* «Introducción», en: POZAS LOYO, Andrea, *et al.* (ed.), *Análisis de jurisprudencia constitucional mexicana. La Suprema Corte en 2022*, México (UNAM), 2024, pp. XI-XXXII.
- POU GIMÉNEZ, Francisca, *et. al.* «¿Por qué es importante controlar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución mexicana?», en: GARZA ONOFRE, Juan Jesús *et al.* (coord.), *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?*, México (UNAM), 2025, pp. 101-110.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, «La revisión judicial de las reformas constitucionales: aproximación general», en: GARZA ONOFRE, Juan Jesús *et al.* (coord.), *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?*, México (UNAM), 2025, pp. 111-122.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, 1.^a reimpresión, México (Fondo de Cultura Económica), 2022.

- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, 4.^a reimpresión, (Fondo de Cultura Económica), 2017.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid (Alianza Editorial), 1999.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México (Fondo de Cultura Económica), 1994.
- SAUCA, José María, «Análisis conceptual de los presupuestos normativos de la estabilidad y el cambio constitucional», en: BAYÓN, Juan Carlos y SAUCA, José María (coord.), *Reforma Constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2025, pp. 137-183.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., «Posibles vías jurisdiccionales para impugnar reformas constitucionales: el caso de México», en: GARZA ONOFRE, Juan Jesús *et al.* (coord.), *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?*, México (UNAM), 2025, pp. 123-131.
- TAJADURA, TEJADA, Javier, «Exposiciones de motivos y preámbulos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, 1998, pp. 141-153.
- TAJADURA TEJADA, Javier, «La función política de los preámbulos constitucionales», *Cuestiones constitucionales*, núm. 5, 2001, pp. 235-263.
- TAJADURA TEJADA, Javier, *Sieyès y la lengua de la Constitución*, Sevilla (Athenaica Ediciones), 2023.
- VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco y HERNÁNDEZ BERNAL, Gunther, «El proceso legislativo y el “Plan B”: el riesgo de la democracia vacía», *Cuestiones constitucionales*, núm. 50, 2024, pp. 469-486.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>>. [Consultado el 05/12/2025].

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0>. [Consultado el 05/12/2025].

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma el Poder Judicial*. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0>. [Consultado el 05/12/2025].

Diario Oficial de la Federación. *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*. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5742105&fecha=31/10/2024#gsc.tab=0>. [Consultado el 05/12/2025].

Reglamento del Senado de la República. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm>. [Consultado el 05/12/2025].

SENTENCIAS, TESIS Y JURISPRUDENCIA

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024*. Disponible en: <<https://>

- www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/340793>. [Consultado el 05/12/2025].
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/308528>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/310174>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 11/2004*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-0-9-11-2004>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 4/2005*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-0-9-4-2005>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 32/2007*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Resultados/-0-0-9-32-2007>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 81/2010*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/122429>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 99/2016*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/204967>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 207/2017*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/219432>>. [Consultado el 05/12/2025].

- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 165/2018*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/243242>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 209/2021*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/204967>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Jurisprudencia. P./J. 153/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFROZADA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, diciembre 2005, p. 2299. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176519>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Jurisprudencia. P./J. 24/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero 2006, p. 1534. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175819>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Jurisprudencia P./J. 120/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, diciembre 2009, p. 1255. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165745>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Jurisprudencia P./J. 29/2012 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII, octubre 2012, tomo 1, p. 89. Disponible

en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001845>>. [Consultado el 05/12/2025].

- GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Alfredo, *Voto concurrente y particular que formula el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024 (caso Reforma Judicial)*. Disponible en: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/340793>>. [Consultado el 05/12/2025].
- Tesis. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS”, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 77, primera parte, p. 19. Disponible en: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/232883>>. [Consultado el 05/12/2025].

ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR
EN LOS TALLERES DE IMPRENTA
TARAVILLA EN EL MES
DE JULIO DE 2026

LA MOTIVACIÓN DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN. UNA PROPUESTA DE CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL CASO MEXICANO. Este trabajo parte de la premisa de que la institucionalización de la reforma perenne de la Constitución en México ha definido en gran medida una compleja relación entre dicho ordenamiento y sus destinatarios, caracterizada por la dificultad de conocer a detalle y comprender los alcances de su cambiante articulado, así como por obligar a la continua reestructuración de los órganos y actividades del Estado para atender los volubles objetivos que plantean sus modificaciones de mayor entidad.

En esa línea, se propone atender un aspecto vital en los ejercicios de reforma constitucional, consistente en el análisis y la evaluación de la calidad de los procesos que culminan con la modificación de dicho ordenamiento para dejar de presuponer que dichas reformas son, por sí mismas, racionales y exigir, que se sustenten en una motivación expresa que será susceptible de control jurisdiccional.

Ello implica replantear el principio de representación política para transitar de su entendimiento eminentemente electoral a conceptualizarlo como un actuar sustantivo en favor de las personas a las que se dice representar, principalmente en aquellos momentos en que la pretensión de representación se materializa en la reforma de la Constitución.

José Miguel Hoyos Ayala. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) y máster en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Se ha desempeñado como secretario proyectista en el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y como secretario de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ISBN: 978-84-259-2141-4



PRECIO: 16,00 €
(IVA incluido)



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y CONSTITUCIONALES