

Dos oportunidades perdidas del Poder Judicial Federal

Arturo Ramos Sobarzo¹

Natalia Torres Salim²

Sumario: 1. Introducción. 2. La decisión de la Sala Superior del TEPJF: SUP-AG-209/2024. 2.1. El origen y momento de la decisión. 2.2. La posición mayoritaria y los votos particulares. 3. La decisión de la SCJN en torno a la reforma judicial. 3.1. La impugnabilidad de una reforma constitucional. 3.2. La procedencia de la acción a partir de la noción de ley electoral. 3.3. Los excesos reconocidos de juzgados y tribunales federales. 3.4. Un voto inesperado: la posición del Ministro Pérez Dayán. Fuentes consultadas.

Resumen: Este artículo analiza dos decisiones clave del Poder Judicial derivadas de la reforma judicial de 2024, las cuales representan oportunidades perdidas para establecer criterios claros en torno a los límites del control constitucional y la actuación de las autoridades electorales. Por un lado, se estudia la resolución en el expediente número SUP-AG-209/2024 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se abordó el uso de la figura de la acción declarativa en materia electoral. Se examina la fundamentación jurídica de esta figura, su resolución, y los votos disidentes en torno a su resolución. Por otro lado, se examina la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumulados, proyectada por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá,

¹ Director del Centro de Investigación Jurídica de la Escuela Libre de Derecho y profesor de derecho electoral en dicha institución.

² Abogada egresada de la Universidad Panamericana. Profesora adjunta en dicha institución.

prestando especial atención al argumento central del proyecto: la procedencia de dicha acción a partir de una interpretación funcional, finalista y evolutiva de lo que debe entenderse por “ley electoral”. El análisis se centra en la propuesta de considerar que, pese a tratarse formalmente de una reforma constitucional, su contenido afecta directamente el régimen democrático y los derechos político-electorales, por lo que debería ser susceptible de control constitucional. A su vez, se revisan los antecedentes jurisprudenciales que han impedido dicha posibilidad y la forma en que la propia Suprema Corte ha evitado discutir de fondo la impugnabilidad de reformas constitucionales, lo que ha debilitado la defensa de los principios democráticos. En conjunto, el texto ofrece una reflexión crítica sobre cómo ambas decisiones muestran tensiones institucionales, oportunismos políticos y omisiones jurídicas en un momento clave para el Estado de Derecho en México.

Abstract: This article analyzes two key decisions of the Judicial Power arising from the 2024 judicial amendment, which represent missed opportunities to establish clear criteria regarding the limits of constitutional review and the actions of electoral authorities. On one hand, it studies Resolution in the case number SUP-AG-209/2024 issued by the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary, which addressed the use of the procedural mechanism known as the declarative action in electoral matters. The legal basis for this mechanism, the ruling itself, and the dissenting opinions are examined. On the other hand, it examines the Action of unconstitutionality 164/2024, authored by Justice Juan Luis González Alcántara Carrancá, with special attention to the core argument of the draft ruling: the admissibility of this constitutional mechanism based on a functional, purposive, and evolutionary interpretation of the term “electoral law”. The analysis focuses on the proposal that, despite being formally a constitutional amendment, its content directly affects the democratic regime and political-electoral rights, and therefore it should be subject to constitutional review. Furthermore, the article reviews judicial precedents that have prevented such possibility and how the Supreme Court itself has avoided addressing the substantive justiciability of constitutional amendments, thereby weakening the protection

of democratic principles. Altogether, the paper offers a critical reflection on how both decisions show the institutional tensions, political opportunism, and legal omissions at a crucial juncture for the rule of law in Mexico.

Palabras clave: Impugnación, SUP-AG-209/2024, Reforma Judicial, Reforma constitucional, Suspensión, Acción declarativa, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, límites materiales, Ley electoral, Control constitucional de reformas constitucionales, activismo judicial preventivo, Acción de inconstitucionalidad 164/2024, interpretación.

1. INTRODUCCIÓN.

CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA

El presente texto tiene por objeto reseñar y analizar la parte final de lo que implicó el proceso de reforma constitucional en materia de justicia de 2024. En este apartado, nos concentramos básicamente en dos momentos de la impugnación de dicha reforma. Dicho de otra manera, este apartado estudia dos aspectos específicos en el cuestionamiento judicial de la reforma judicial que cambia para siempre al Poder Judicial de la Federación.

El primero de ellos corresponde a la sentencia identificable con la clave SUP-AG-209/2024 en el cual, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a partir de un planteamiento realizado por el Instituto Nacional Electoral (INE) consistente en qué es lo que debería hacer dicho órgano en virtud de la emisión de múltiples determinaciones de juzgados de distrito relativas al otorgamiento o negativa de suspensión dentro de juicios de amparo presentados en contra de la reforma constitucional en materia de justicia.

El segundo se refiere a la sentencia de la controversia constitucional 286/2024, las consultas a trámite con las claves 3, 4, 5, 6, 7, todas del 2024 pero sobre todo la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas. En ellas, como se afirmó, se impugnaba el decreto de reforma constitucional en materia de justicia.

Así, el texto pretende no ser sólo un recuento de los aspectos más relevantes de estas decisiones judiciales, sino un estudio breve de algunas consideraciones jurídicas establecidas por estas dos decisiones fundamentales en torno a la reforma judicial. De esta forma, no sólo constituye una manera de preservar los aspectos que seguramente los historiadores harán de mejor manera, sino aportar un estudio inicial de aspectos de fondo de esas decisiones judiciales.

Finalmente, si bien puede afirmarse que esta reforma constitucional no se podría haber detenido, desde otro punto de vista, en estas dos decisiones algo más se pudo conseguir o al menos postergar la implementación de la reforma judicial que cambiará para siempre al Poder Judicial de la Federación.

2. LA DECISIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF: SUP-AG-209/2024

2.1. EL ORIGEN Y MOMENTO DE LA DECISIÓN

El origen de este precedente dictado por la Sala Superior se debe a la presentación de una acción declarativa por parte del INE (a través de la encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva), la cual surgió, derivado de diversas

decisiones provenientes de juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación relativas al decreto de la reforma constitucional en materia judicial o respecto con actuaciones del INE relacionadas con la elección judicial. La disyuntiva en la que se encontraba el INE consistió en que, si debía continuar o no con el desarrollo de la elección judicial, pues por un lado tenía el mandato constitucional para realizarla y por otro, había diversas resoluciones que limitaban su actuar por suspensiones otorgadas por juzgados de distrito, lo cual implicaba detener ese proceso electoral. Cabe recordar que dicha enmienda constitucional fue publicada el 15 de septiembre de 2024.

Dichas determinaciones de los juzgados de distrito consistieron en la admisión de la respectiva demanda de amparo, el otorgamiento o negativa, según fuera el caso, de la suspensión de los actos reclamados relacionados con dicha reforma constitucional o actos del INE en torno a la elección judicial. Las suspensiones otorgadas significaban detener la organización de la elección.

A la sentencia de la Sala Superior le recayó la clave SUP-AG-209/2024 y fue resuelta el 23 de octubre de 2024. Debe señalarse que al momento de la resolución se encontraban pendientes de resolver la controversia constitucional 286/2024, la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y las consultas a trámite con las claves 4/2024, 5/2024, 6/2024 y 7/2024, las cuales las abordaremos más adelante.

Respecto a la vía del planteamiento, debe decirse que consistió en una acción declarativa, la cual tiene como fundamento la jurisprudencia 7/2003, de rubro: “ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL

CIUDADANO”.³ Si bien dicha jurisprudencia establece que la acción declarativa es procedente en el juicio de ciudadanía, nada impide que por analogía se utilice en otro medio de impugnación. La utilización de la acción declarativa se justifica cuando: “a) una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral y b) que exista la posibilidad seria de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho”.⁴

La acción declarativa, conforme a la jurisprudencia anterior, se basaba en los entonces códigos de procedimientos civiles, local y federal, al afirmar que las acciones que se puedan interponer no sólo deben considerarse como de condena, sino también declarativas o constitutivas. Actualmente el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares en su artículo 859 prevé esa característica.⁵

De esta manera, la acción declarativa en buena medida guarda semejanza como vía, con la facultad consultiva que puede tener por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos prevista en el artículo 64 del Pacto de San José.⁶ Su objetivo, en ambos casos, es desentrañar un sen-

³ Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, Año 2004, pp. 5 y 6.

⁴ *Ibid.*

⁵ “Artículo 859. Cualquier acción colectiva podrá tener por objeto pretensiones declarativas, constitutivas o de condena, con base a los principios de reparación integral del daño y justa indemnización”.

⁶ “Art. 64 Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos

tido normativo de un precepto o definir una circunstancia que podría generar incertidumbre.

En la sentencia SUP-AG-209/2024, no hay una mayor reflexión sobre su procedencia, aspecto que es señalado en uno de los votos particulares (Magdo. Rodríguez Mondragón), en el cual incluso se argumenta que la acción declarativa es improcedente al no haber dudas sobre la tutela de un derecho político planteado por el INE, ni haber una circunstancia de incertidumbre, pues una decisión judicial como la proveniente de los juzgados de distrito en ningún momento incurre en ello. Desde nuestro punto de vista desde luego había una circunstancia de incertidumbre, pues el INE se encontraba en una encrucijada de acatar las resoluciones de juzgados de distrito y por otro realizar la elección. Ese marco creaba esa falta de certeza dado que incluso el juicio de amparo es improcedente en materia electoral. Finalmente afirmó que la decisión mayoritaria sí generaba más incertidumbre al desconocer de hecho las resoluciones de los juzgados de distrito.

El planteamiento del INE tuvo lugar bajo la forma del llamado *asunto general* (AG abreviado en siglas y como clave de expediente), el cual tiene una construcción más bien jurisprudencial equivalente a los *varios*, los cuales son juicios innominados, pero que derivado de alguna

enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”.

facultad, el TEPJF o la SCJN respectivamente no pueden evitar su resolución.⁷

2.2. LA POSICIÓN MAYORITARIA Y LOS VOTOS PARTICULARES

En una decisión 3 a 2, la Sala Superior definió que la acción declarativa era procedente y que es **constitucionalmente inviable suspender los actos de la elección judicial de 2025**.⁸ La determinación se sustentó en los siguientes puntos:

- El INE está constitucionalmente compelido a cumplir con su función, la cual consiste en realizar las elecciones mismas que no pueden ser detenidas, a pesar de las suspensiones otorgadas por los juzgados de distrito.
- En materia electoral no cabe la suspensión de los actos del proceso electoral, por ello es inadmisibles suspender la elección conforme al artículo 41, base VI, segundo párrafo de la Constitución Federal.
- En la organización de las elecciones se involucran los derechos políticos de la ciudadanía, por lo cual suspender la elección se traduce en limitar o afectar tales derechos. Las autoridades electorales deben protegerlos en todo caso.

⁷ Incluso el llamado juicio electoral también tiene una condición similar, pero a diferencia del asunto general, el juicio electoral ha sido reconocido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral.

⁸ Por la votación mayoritaria están las magistraturas de Mónica Aralí Soto Fregoso, Felipe de la Mata Pizaña y Felipe Fuentes Barrera. Por la minoría Janine Otálora Malassis y Reyes Rodríguez Mondragón.

- Las elecciones son un aspecto de interés público y por tanto deben tener carácter prioritario. Incluso ni siquiera con motivo de la pandemia del COVID-19, se suspendieron las elecciones a pesar del desafío que ello implicaba. En todo caso se adaptaron los procedimientos para que tuvieran lugar en la elección respectiva.
- Otra razón que impide suspender la elección consiste en que ello se traduciría en una suspensión de derechos políticos, lo cual está prohibido según el artículo 29 constitucional.
- Finalmente, no es posible aceptar las medidas cautelares de los juzgados de distrito por el principio de definitividad que rige en la materia electoral, ya que podrían provocar un retroceso en la organización de las elecciones, lo cual es inadmisibile.

Por su parte, la posición minoritaria se sostuvo en contra de lo anterior. El Magdo. Rodríguez Mondragón señaló, además de la improcedencia, que la Sala Superior no era competente para pronunciarse sobre decisiones en materia de amparo, ello a pesar de que la sentencia afirmaba que su decisión no involucraba las decisiones de juzgados y tribunales federales. Incluso, afirmó, que eso implicaba una contradicción de la sentencia pues indirectamente estaba autorizando al INE a desacatar las decisiones de juzgados y con ello distorsionaba el sistema de justicia federal pues los tribunales colegiados son los únicos facultados para revisar dichas determinaciones. Finalmente sostuvo diversas irregularidades procesales tales como que, lo que en realidad pretendía el INE, no era

tanto despejar una incertidumbre jurídica propia de las acciones declarativas, sino una verdadera impugnación como si fuera un justiciable y no una autoridad; que no había en su planteamiento un derecho tutelable; la incorrecta interpretación del artículo 41 en el sentido de que el mandato de no haber suspensión en los medios de impugnación electorales no podían trasladarse al juicio de amparo y que no era equiparable la situación del COVID-19 al caso en comento; además de que se encontraban asuntos relacionados pendientes de resolver por la SCJN, entre algunos otros más.

Por su parte, el voto particular de la Magda. Janine Otálora se encaminó a que la Sala Superior **debería aplazar su decisión**, al haber asuntos admitidos y pendientes de resolver en la SCJN, particularmente las acciones de inconstitucionalidad y las consultas a trámite (sobre todo la que planteaba un tribunal colegiado por el conflicto que implicaba la intervención del TEPJF respecto con los incidentes de suspensión señalados). Lo anterior porque había diversos precedentes en donde así había procedido la Sala Superior al existir, ya sea acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, al momento de resolver algún medio de impugnación. Ello ocurrió en los SUP-JDC-1774/2019, SUP-JE-306/2022 y el SUP-JE-1445/2023, entre otros.

3. LA DECISIÓN DE LA SCJN EN TORNO A LA REFORMA JUDICIAL

Ante la trascendencia de las modificaciones propuestas en la reforma judicial y su potencial para alterar los

principios fundamentales del orden constitucional, diversas fuerzas políticas decidieron interponer acciones de inconstitucionalidad. En particular, los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), Movimiento Ciudadano (MC), la Unidad Democrática de Coahuila, así como una minoría legislativa del Congreso de Zacatecas, promovieron las acciones 164/2024, 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, acumuladas todas bajo el número 164/2024.

Los promoventes alegaron tanto vicios formales en el procedimiento de aprobación de la reforma como vicios sustantivos, entre los que destacaban la vulneración al principio de independencia judicial, el derecho de permanencia en el cargo de los jueces en funciones, la invasión de competencias electorales y el rompimiento del equilibrio entre los poderes del Estado. También cuestionaron la viabilidad de someter a elección popular a integrantes del Poder Judicial, por considerarlo incompatible con el modelo de justicia independiente y profesional que consagra la Constitución.

El asunto fue turnado al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien fue designado como ponente por la presidenta de la Corte, Norma Lucía Piña Hernández, debido a su vinculación con la controversia constitucional 286/2024, que impugnaba el mismo decreto legislativo. En su calidad de instructor, Carrancá elaboró un proyecto de resolución que abordó de manera exhaustiva los temas de procedencia, competencia, análisis formal y material del decreto impugnado, así como los desafíos conceptuales que representa el control judicial sobre reformas constitucionales.

La propuesta del ministro no sólo examina la validez técnica del decreto, sino que plantea una reflexión profunda sobre los límites materiales del poder de reforma constitucional, el papel de la Suprema Corte como garante de la supremacía constitucional, y la necesidad de interpretar de forma evolutiva y sustantiva conceptos como el de “ley electoral”. A partir de estos ejes, Carrancá construye una argumentación que busca sentar un precedente en torno al alcance del control constitucional en contextos de regresión democrática.

3.1. LA IMPUGNABILIDAD DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

El Ministro González Alcántara Carrancá sostiene que, si bien el paradigma clásico en México ha considerado que las reformas constitucionales escapan del control de constitucionalidad ordinario —en virtud de emanar del Poder Revisor—, ello no significa que estén absolutamente exentas de escrutinio judicial. Lejos de asumir una postura maximalista del poder reformador, el proyecto parte de la premisa de que incluso este poder está sujeto a límites materiales implícitos, derivados de los principios estructurales y axiológicos del orden constitucional: la forma republicana, democrática, representativa y federal del Estado; la división de poderes; el respeto a los derechos humanos; y la inviolabilidad de la Constitución como norma suprema y fundamento del pacto político. El cuestionamiento constitucional de vicios sustantivos indudablemente hace recordar el famoso texto de Otto

Bachof sobre las normas constitucionales inconstitucionales.⁹

En el proyecto se advierte que la validez formal de una reforma no basta para consagrar su legitimidad constitucional. En palabras del propio Ministro: “*una norma que formalmente se presenta como constitucional puede ser, en el fondo, contraria a los principios esenciales del orden constitucional democrático*”.¹⁰ Esta afirmación marca un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional mexicana, pues introduce una lectura sustantiva o material del texto constitucional, en la que no se privilegia la forma procedimental del artículo 135, sino la compatibilidad de la reforma con el núcleo normativo inmodificable del sistema.

Al respecto, debemos destacar el importante *amicus curiae* presentado por diversos académicos de México y el extranjero sobre la impugnabilidad de las reformas constitucionales, incluso cuando la propia Constitución no prevé textualmente esa posibilidad. Se destaca el derecho comparado con los casos de Colombia y la doctrina de su Corte Constitucional llamada *test de sustitución*, la cual consiste en que desde luego que la Constitución puede ser reformada pero no *sustituida* o *reemplazada* por otra puesto que el Poder Revisor de ella es un órgano limitado y por tanto revisable su competencia.¹¹ En esa línea, se destaca

⁹ Bachof, Otto, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, 2ª ed. Lima. Palestra. 2010.

¹⁰ González Alcántara Carrancá, Juan Luis, *Proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas*, párr. 410, pp. 130-132.

¹¹ Pou Giménez, Francisca y Gargarella, Roberto *et al.*, *Amicus curiae. Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de reformas*

que la Corte Constitucional de Colombia ha derivado la posibilidad de revisar reformas constitucionales sustantivas a partir de vicios procedimentales.¹² En esa línea destacan los casos de Perú, Turquía, Austria, República Checa, Eslovaquia, Italia, Bangladesh, Taiwan, Kenia, Tanzania y particularmente la India en el sentido de generar una doctrina de reformas constitucionales inconstitucionales.¹³ De igual forma, en Argentina, a pesar de no tener una previsión textual de la revisión de reformas constitucionales “sosteniendo tres criterios ligeramente distintos, pero en todos los casos cercanos a la idea de que el cumplimiento de los requisitos de competencia y procedimiento es preceptivo, sea cual sea el grado de deferencia con el que la Corte decide emprender ese examen”.¹⁴

Desde esta perspectiva, el control judicial sobre reformas constitucionales no supone una invasión del ámbito del Poder Revisor, sino más bien la afirmación de que ningún poder constituido —ni siquiera el reformador— puede destruir los principios fundantes del orden constitucional. La Corte, en tanto órgano garante de la supremacía constitucional, tiene el deber de intervenir cuando una reforma amenaza con vulnerar el entramado institucional sobre el que se erige el Estado constitucional

constitucionales presentado en la CC 285/2024 y la AI 164/2024, presentado en la SCJN de México el 21 de octubre de 2021, p. 5.

¹² Corte Constitucional de Colombia C-551/2003, en *Gaceta de la Corte Constitucional* 2003, parr. 23.

¹³ Pou Giménez, Francisca y Gargarella, Roberto *et al.*, obra citada nota 10, pp. 9-10.

¹⁴ *Ibidem*, p. 8.

de derecho. Así, el proyecto redefine el papel de la SCJN no como un juez de legalidad técnica de las reformas, sino como custodio de los límites del poder dentro de una democracia constitucional, evitando que la forma constitucional sea utilizada como vehículo de regresión autoritaria o ruptura institucional. Tal vez como nunca se ha tornado fundamental el estudio profundo sobre los alcances de las reformas constitucionales como la propuesta del canadiense Richard Albert.¹⁵

Cabe señalar que se tenía como precedentes respecto a la procedencia del juicio de amparo en contra del proceso de reforma constitucional con el llamado *amparo Camacho* elaborado por Elisur Arteaga Nava del que incluso surgió, entre otras, la tesis REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.¹⁶ En esa línea, al menos había otros dos precedentes posteriores, el amparo en revisión

¹⁵ Albert, Richard, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, New York, Oxford University Press, 2019. De igual forma destaca su conferencia en la ELD titulada *Constitutional Amendment and Dismemberment in Constitutional Courts* realizada en el auditorio Emilio Rabasa el 15 de agosto de 2022 con motivo del 110 aniversario de la ELD.

¹⁶ Tesis p. LXVI/99, en *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 12. De igual forma surgieron otras tres tesis sobre la procedencia del amparo por vicios en el procedimiento. Al mismo tiempo debe señalarse que dicho criterio se vio superado por la controversia constitucional 82/2001 del cual surgió la tesis jurisprudencial P/J 39/2002 de rubro: PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

186/2008¹⁷ y los votos particulares del amparo en revisión 2021/2009.¹⁸

Finalmente, el proyecto en este rubro tiene una profunda lectura política en el sentido de que su ámbito decisorial no involucraba a la SCJN, es decir, el proyecto aceptaba la renovación absoluta de su integración, pero salvaguardando al resto de la estructura del Poder Judicial, o sea, integrantes de juzgados y tribunales.

3.2. LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN A PARTIR DE LA NOCIÓN DE LEY ELECTORAL

Uno de los aspectos más criticables y polémicos del proyecto es la argumentación sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando lo impugnado es un decreto de reforma constitucional. El debate gira en torno a que si las normas contenidas en dicho decreto pueden ser consideradas “leyes electorales” para efectos del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal,¹⁹ que legitima a los partidos políticos con registro nacional para interponer acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de leyes electorales federales o locales.

¹⁷ En ella se determinó que no necesariamente es notoria y manifiesta la improcedencia del amparo contra un acto reformativo de la Constitución.

¹⁸ Dichos votos fueron firmados por los entonces Ministros José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar.

¹⁹ El artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución establece que la SCJN conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que sean promovidas por partidos políticos con registro ante el INE, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro local, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa.

El proyecto reconoce que existen precedentes de la SCJN que han sostenido, de forma categórica, que las reformas constitucionales no pueden ser objeto de acciones de inconstitucionalidad, por no ser “leyes” ni “normas generales” en sentido justiciable. Sin embargo, el Ministro Carrancá propone una reinterpretación funcional, finalista y evolutiva de lo que debe entenderse por *ley electoral*, alejada de una lectura puramente formal o literal del texto constitucional.²⁰

Como se puede observar, el proyecto lidia con una serie de precedentes que se volvían un obstáculo para poder impugnar la reforma constitucional. En ese sentido la SCJN cavó su propia tumba por la falta de discusión y postergación permanente sobre cuando, eventualmente, podría haber sido analizada la impugnabilidad de las reformas constitucionales como lo fue en su momento, las normas que versaron sobre la prisión preventiva oficiosa.

Para ello, el proyecto retoma ampliamente la línea jurisprudencial que desde la acción de inconstitucionalidad 10/1998 ha entendido que el carácter electoral de una norma no depende de su ubicación en una ley electoral específica ni de su denominación formal, sino de su contenido material y de su vinculación directa o indirecta con el régimen democrático y los procesos de selección de autoridades representativas.

²⁰ Al respecto destaca el foro *La reforma judicial bajo revisión constitucional* donde participaron los secretarios de estudio y cuenta de la SCJN Daniela Carrasco Berge y Fernando Sosa, organizado por la Sociedad de Alumnos de la ELD realizado el 31 de octubre de 2024 en el auditorio Emilio Rabasa.

Carrancá sostiene que el decreto impugnado introduce una reconfiguración del sistema electoral al establecer que los ministros de la SCJN, así como las personas titulares de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, serán electas por voto popular, lo cual impacta directamente en los derechos político-electorales de la ciudadanía y en la arquitectura del régimen democrático. Por tanto, aunque el decreto sea formalmente una reforma constitucional, su contenido lo sitúa en el ámbito de las “leyes electorales”, toda vez que define reglas para la organización de elecciones, determina condiciones de elegibilidad, principios de participación ciudadana y de integración de órganos públicos mediante el sufragio.

Lo determinante, según el proyecto, es si la norma regula aspectos sustanciales del derecho al sufragio, la participación política o la integración democrática del poder.

En este sentido, el proyecto afirma que la reforma constitucional de 2024 puede y debe ser analizada a través del parámetro electoral, por cuanto redefine las condiciones bajo las cuales se ejercerá el poder jurisdiccional desde una lógica electoral. De ahí que la acción de inconstitucionalidad sea procesalmente procedente, conforme a una interpretación sistemática y teleológica del artículo 105, que privilegia la garantía del orden democrático sobre cualquier formalismo restrictivo.

Finalmente, el ministro advierte que excluir del control constitucional normas de esta naturaleza con el argumento de que son de “rango constitucional”, equivaldría a dejar sin defensa a los principios electorales más fundamentales, y permitiría que el poder reformador eludiera el control judicial incluso en casos de regresión o des-

mantelamiento democrático. Indudablemente esta parte es la más cuestionable del proyecto en cuanto a la procedencia, pues cuesta trabajo asimilar una reforma constitucional con una ley electoral. En todo caso, había otras fórmulas para construir la procedencia a partir del bagaje internacional mencionado. El problema es que la Corte nunca había realizado ese ejercicio previamente, minando con ello el momento en el que una reforma judicial transformaba a todo el poder judicial.

3.3. LOS EXCESOS RECONOCIDOS DE JUZGADOS Y TRIBUNALES FEDERALES

El proyecto no se limita al análisis de la reforma constitucional impugnada, sino que también dedica un apartado a valorar críticamente la actuación del Poder Judicial de la Federación —particularmente de algunos juzgados de distrito y tribunales colegiados— en el contexto posterior a la publicación del decreto del 15 de septiembre de 2024.

En este sentido, el Ministro Carrancá señala con claridad que se advierten excesos jurisdiccionales por parte de algunos órganos judiciales, quienes concedieron suspensiones de efectos amplios, generales y preventivos en juicios de amparo promovidos contra la reforma constitucional, aun cuando no existía todavía una norma secundaria reglamentaria ni actos concretos de aplicación. Estas suspensiones, según el proyecto, se apartan del modelo de control constitucional diseñado por el orden jurídico mexicano y pueden constituir una afectación al principio de división de poderes y al principio de definitividad que rige la procedencia del juicio de amparo.

El proyecto señala que, en algunos casos, se trató de suspensiones generales con efectos paralizantes, es decir, que pretendían impedir que el Congreso de la Unión o el Ejecutivo llevaran a cabo actos de implementación de la reforma, sin que existieran actos individualizados ni una afectación concreta e inminente a derechos fundamentales de los quejosos.

Carrancá advierte que estas decisiones pueden encuadrarse en lo que denomina “*activismo judicial preventivo*”, un fenómeno que, si bien puede tener justificación en contextos excepcionales, resulta problemático cuando se convierte en una forma de anticipación judicial sin fundamento suficiente, particularmente frente a normas constitucionales aún no desarrolladas legal o reglamentariamente.

El proyecto también subraya que este tipo de suspensiones preventivas puede provocar efectos de desestabilización institucional: al generar incertidumbre normativa, propiciar bloqueos en el funcionamiento del Estado y erosionar la confianza pública en el Poder Judicial. La Corte, en palabras del ministro, debe rechazar estas prácticas, no por obedecer al poder político, sino por lealtad al propio orden jurídico constitucional, que exige prudencia, madurez y contención institucional por parte de los jueces. En ese sentido, el proyecto reconoce los excesos que pudieron existir en las decisiones de juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito.

Asimismo, Carrancá recuerda que el juicio de amparo, conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales, está diseñado para reparar violaciones concretas y personales a derechos humanos, no para suspender reformas abstrac-

tas ni ejercer control difuso anticipado sobre normas de rango constitucional. Por ello, insta a preservar la función del amparo como herramienta de tutela efectiva, pero no como mecanismo sustituto de la acción política o del debate público, y mucho menos como instrumento para bloquear, de manera general, decisiones adoptadas por órganos constitucionales.

El proyecto advierte que algunos jueces de distrito y tribunales federales incurrieron en excesos, al interpretar de forma laxa o expansiva los requisitos de procedencia del juicio de amparo y conceder suspensiones de alcance estructural, sin que existiera un acto de aplicación concreto ni una afectación directa a los derechos de los promoventes, desdibujando así los límites constitucionales de su función.

3.4. UN VOTO INESPERADO: LA POSICIÓN DEL MINISTRO PÉREZ DAYÁN

Uno de los momentos más significativos y sorprendentes durante la discusión del proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 164/2024 fue el voto en contra del Ministro Alberto Pérez Dayán, quien se manifestó abiertamente en desacuerdo con la propuesta del Ministro ponente González Alcántara Carrancá, no por compartir los objetivos políticos de la reforma impugnada, sino por una razón de orden técnico-constitucional profundamente formalista.

Durante la sesión del 5 de octubre de 2024, Pérez Dayán sostuvo que la SCJN carece de competencia para analizar reformas constitucionales, incluso cuando estas aparenten vulnerar principios fundamentales del or-

den democrático. Su razonamiento se ancla en una interpretación estricta del artículo 105 constitucional, el cual, en su opinión, no faculta al Pleno para ejercer control de constitucionalidad sobre normas de rango constitucional emanadas del procedimiento previsto en el artículo 135.²¹

Para el ministro, permitir que el Pleno de la Corte revise normas contenidas en una reforma constitucional equivaldría a colocar a la SCJN por encima del Poder Revisor, lo cual trastocaría gravemente la arquitectura institucional del Estado mexicano. En su visión, el Poder Reformador de la Constitución es soberano dentro de su ámbito competencial, y no puede ser supervisado por un órgano judicial que deriva su propia existencia del texto constitucional.

Pérez Dayán también se manifestó en contra de ampliar el concepto de “ley electoral” al punto de incluir reformas constitucionales que, si bien tienen implicaciones en procesos electorales o de participación ciudadana, no cumplen con el estándar técnico de ser “leyes” en sentido estricto, como lo exige el inciso f) del artículo 105. Afirmó que asumir lo contrario implicaría abrir una puerta riesgosa a la judicialización indiscriminada del poder constituyente derivado, lo cual podría ser usado,

²¹ **Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

en el futuro, como un arma política para invalidar reformas legítimas.

Su intervención fue particularmente relevante no sólo por el contenido, sino por su distanciamiento respecto a la línea interpretativa garantista que él mismo ha respaldado en otras decisiones relevantes. Su voto fue leído por varios sectores como un llamado a la contención judicial y al respeto estricto del diseño constitucional, incluso ante reformas que puedan resultar controversiales o disruptivas. En otras palabras, el ministro optó por la legalidad formal sobre la justicia material, por la defensa del diseño procedimental del sistema antes que por una lectura sustantiva de los principios democráticos.

Al respecto habrá que señalar que incluso el Ministro Pérez Dayán traiciona su propia línea jurisprudencial, pues en la controversia constitucional 210/2023, a pesar de estar en contra de la posición mayoritaria, decidió sumarse a dicha mayoría. De la versión estenográfica del 19 de febrero de 2024, se puede observar que dicho ministro se sumó a la mayoría a pesar de no compartir ese criterio. Incluso, tanto de la sesión como de su versión estenográfica dicho exministro afirmó “Obligado por la mayoría con el proyecto...”.²² En ese sentido, bien pudo haber votado en esos términos en el asunto analizado, es decir, votar con la mayoría aunque no compartiera el criterio, ello como una forma de congruencia a ese precedente.

²² SCJN, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN, celebrada el 19 de febrero de 2024*, en las que se discutió y resolvió entre otras, la controversia constitucional 210/2023, pp. 49-73.

Este voto, en suma, mostró las tensiones internas al interior de la Corte entre dos modelos de justicia constitucional: uno, materialista y evolutivo, representado por el proyecto de Carrancá, que buscó preservar la integridad sustantiva del pacto constitucional; y otro, formalista y procedimental, representado por Pérez Dayán, que insistió en limitar la función judicial al marco competencial expresamente previsto en el texto constitucional.

FUENTES CONSULTADAS

Libros, artículos, *amicus curiae* y conferencias

Albert, Richard, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, New York, Oxford University Press, 2019.

Albert, Richard, *Constitutional Amendment and Dismemberment in Constitutional Courts* conferencia realizada en el auditorio Emilio Rabasa de la Escuela Libre de Derecho el 15 de agosto de 2022 con motivo del 110 aniversario de la ELD.

Bachof, Otto, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?* 2ª ed. Lima. Palestra. 2010, pp. 119. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32756.pdf>

Carrasco Berge, Daniela y Fernando Sosa, Foro *La reforma judicial bajo revisión constitucional*, organizado por la Sociedad de Alumnos de la ELD realizado el 31 de octubre de 2024 en el auditorio Emilio Rabasa de la Escuela Libre de Derecho.

Cossío, José Ramón, *El amparo en revisión 186/2008*, publicación electrónica núm. 1, IIJ UNAM, 2011. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2955/8.pdf>

Pou Giménez, Francisca y Gargarella, Roberto, *et al.*, *Amicus curiae. Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de reformas constitucionales presentado en la CC 285/2024 y la AI 164/2024*, presentado en la SCJN de México el 21 de octubre de 2021, p. 24.

Ramos Sobarzo, Arturo, “Introducción general” en *Estudios sobre la reforma judicial*, Escuela Libre de Derecho, 2024.

Proyectos de sentencias

González Alcántara Carrancá, Juan Luis, *Proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas*, párr. 410, pp. 130-132.

Sentencias y versiones estenográficas

Acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas, SCJN.

Amparo en revisión 186/2008, SCJN.

Controversia constitucional 286/2024, SCJN.

C-551/2003, en *Gaceta de la Corte Constitucional 2003*, Corte Constitucional de Colombia.

Consultas a trámite con las claves 3, 4, 5, 6, 7, todas del 2024, SCJN.

SUP-AG-209/2024. Sala Superior del TEPJF.

SCJN, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN, celebrada el 19 de febrero de 2024*, en las que se discutió y resolvió entre otras, la controversia constitucional 210/2023, pp. 49-73. Consultable en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-02-20/19%20de%20febrero%20de%202024%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf> (Consultada el 11 de agosto de 2024).

Tesis

ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Sala Superior del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, Año 2004, pp. 5 y 6.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN. Tesis aislada p. LXVI/99, en *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 12.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. Tesis aislada p. LXIII/99, en

Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, septiembre de 1999, p. 13.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. Tesis aislada p. LXII/99, en *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 11.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES AL CARGO DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL NO GENERA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, SI SUBSISTE EL IMPEDIMENTO DEL QUEJOSO PARA CONTENDER EN FUTUROS PROCESOS ELECTORALES. Tesis aislada p. LXII/99, en *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 11.

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL, Tesis P/J 39/2002, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1136.