

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 99
O R D I N A R I A
MARTES 5 DE NOVIEMBRE DE 2024

En la Ciudad de México, siendo las diez horas con tres minutos del martes cinco de noviembre de dos mil veinticuatro, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para celebrar sesión pública ordinaria las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Lenia Batres Guadarrama se incorporó durante el transcurso de la sesión.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número noventa y ocho ordinaria, celebrada el lunes cuatro de noviembre del año en curso.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del cinco de noviembre de dos mil veinticuatro:

**I. 164/2024 y
acs.
165/2024,
166/2024,
167/2024
y
170/2024**

Acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, diversas Diputadas y Diputados del Congreso del Estado de Zacatecas, Partido Movimiento Ciudadano y Partido Unidad Democrática de Coahuila, demandando la invalidez del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil veinticuatro. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO. Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 166/2024, promovida por diversas diputadas y diputados del Congreso del Estado de Zacatecas, y 170/2024, promovida por el partido político local Unidad Democrática de Coahuila, en términos del apartado V de esta decisión. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 20, apartado A, fracción X, en la porción normativa “y resguardar la identidad”; 94, párrafo octavo, en la porción normativa “La elección de las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las*

Juezas y los Jueces de Distrito, se regirá por las bases previstas en el artículo 96 de esta Constitución.”; 96, párrafo primero, en la porción normativa “Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito”; fracción I, en la porción normativa “la especialización por materia, el circuito judicial respectivo y demás información que requiera”; fracción II, párrafo primero, en la porción normativa “y tercero”; fracción II, inciso c), en la porción normativa “y de las seis personas mejor evaluadas para cada cargo en los casos de Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito”; párrafo tercero y cuarto; 97, párrafo primero, en la porción normativa “podrán ser reelectos de forma consecutiva cada que concluya su periodo. No podrán ser readscritos fuera del circuito judicial en el que hayan sido electos, salvo que por causa excepcional lo determine el Tribunal de Disciplina Judicial y”; párrafo segundo, con todas sus fracciones; y último párrafo; 98, primer párrafo, en la porción normativa “, Magistrada o Magistrado de Circuito y Jueza o Juez de Distrito y”; y cuarto párrafo, en la porción normativa “y por el órgano de administración judicial para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito o Juezas y Jueces de Distrito”; 100, párrafo cuarto, en las porciones normativas “substanciadora en los términos”, “establezca la ley y”, “en segunda instancia” “, atraer procedimientos”, “graves o hechos que las leyes señalen como delitos”, y “, a la administración de justicia o a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine”; párrafo quinto,

en las porciones normativas “en primera instancia”, “y resolutoria”, “Sus resoluciones podrán ser impugnadas ante”, “, que”, y “e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de estas”; párrafo sexto, en la porción normativa “al Pleno o”; párrafo noveno, en la porción normativa “que resulten electas en la elección federal que corresponda”; párrafo décimo, inciso b), en la porción normativa “Transcurrido el año de suspensión sin acreditar satisfactoriamente la evaluación, el Tribunal resolverá de manera fundada y motivada la destitución de la persona servidora pública, sin responsabilidad para el Poder Judicial.”; 101, párrafo segundo, en la porción normativa “Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito, este impedimento aplicará respecto del circuito judicial de su adscripción al momento de dejar el cargo, en los términos que establezca la ley.”; y párrafo tercero, en la porción normativa “, Magistradas o Magistrados de Circuito y Juezas o Jueces de Distrito,”; 107, fracción II, primer párrafo, en la porción normativa “Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias que se dicten fijarán efectos generales.”; y fracción X, primer párrafo, en la porción normativa “Tratándose de juicios de amparo en los que se reclame la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso la suspensión podrá concederse con efectos generales.”; 110, párrafo primero, en la porción normativa “las magistradas y los magistrados de Circuito y las juezas y los jueces de

Distrito”; 116, segundo párrafo, fracción III, en su segundo párrafo, en las porciones normativas “las cuales establecerán las condiciones para su elección por voto directo y secreto de la ciudadanía”, “conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación”; y el párrafo cuarto; 122, base A, fracción IV, en su párrafo primero, en las porciones normativas “las condiciones para su elección por voto libre, directo y secreto de la ciudadanía conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación en lo que resulte aplicable y los demás que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes correspondientes, estableciendo mediante” y “conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación”; todos contenidos en 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, publicado el quince de septiembre de dos mil veinticuatro en el Diario Oficial de la Federación; así como los artículos segundo transitorio, párrafo primero, en las porciones normativas “la totalidad” y “así como la mitad de los cargos de Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito,”; párrafo segundo, en la porción normativa “o circuito judicial diverso”; párrafo tercero, en la porción normativa “para renovar los cargos del Poder Judicial de la Federación”; párrafo cuarto, con sus incisos a) y b); párrafo

sexto, en las porciones normativas “entre otros datos”, “la entidad federativa y, en su caso, el circuito judicial”, “e indicando la especialización por materia cuando corresponda”; y, mismo párrafo sexto, en el inciso e); párrafo décimo, en la porción normativa “El órgano de administración judicial adscribirá a las personas electas al órgano judicial que corresponda a más tardar el 15 de septiembre de 2025”; tercero transitorio, párrafo cuarto; cuarto transitorio, quinto párrafo, en las porciones normativas “a más tardar el 1° de septiembre de 2025,” y “en la elección extraordinaria del año 2025”; séptimo transitorio, párrafo primero; octavo transitorio, segundo párrafo, en la porción normativa “La renovación de la totalidad de cargos de elección de los Poderes Judiciales locales deberá concluir en la elección federal ordinaria del año 2027, en los términos y modalidades que estos determinen; en cualquier caso, las elecciones locales deberán coincidir con la fecha de la elección extraordinaria del año 2025 o de la elección ordinaria del año 2027.”; décimo transitorio, primero párrafo, en la porción normativa “Las Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación que concluyan su encargo por haber declinado su candidatura o no resultar electas por la ciudadanía para un nuevo periodo conforme al segundo párrafo del artículo Segundo transitorio de este Decreto, serán acreedoras al pago de un importe equivalente a tres meses de salario integrado y de veinte días de salario por cada año de servicio prestado, así como a las demás prestaciones a que tengan derecho, mismas

que serán cubiertas con los recursos federales a que se refiere el párrafo siguiente al momento de su retiro.”; todos del referido Decreto; en términos de los apartados IX y X de esta decisión”.

Asimismo, informó que ayer se recibió en la Secretaría General de Acuerdos el oficio LBG-99/2024, suscrito por la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama, en el que indica lo siguiente: “En relación con la reciente reforma constitucional de los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito por este medio se retire el proyecto de sentencia de la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas”; además, que ayer se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal un escrito que suscribe el Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, Presidente de la Mesa Directiva y Representante Legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por medio del cual manifiesta que se debe decretar el sobreseimiento de este asunto, ya que el marco constitucional actual impide su análisis de fondo.

La señora Ministra Batres Guadarrama se incorporó en este momento a la sesión.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández estimó que antes se vería el de la Ministra Lenia porque solicita el aplazamiento del asunto y el otro oficio en causales de improcedencia y sobreseimiento.

Pronunció las palabras siguientes:

“Previamente, les quiero comunicar que, el día de hoy, la Suprema Corte de Justicia realizará el estudio de un asunto de altísima complejidad y extraordinaria importancia para nuestra Nación. No es exagerado afirmar que, cualquiera que sea la decisión a la que arribemos, será retomada por los libros de historia de nuestro país.

Es cierto que no son pocas las ocasiones en las que a la Suprema Corte le toca resolver asuntos de superlativa dificultad y relevancia social. También es cierto que no son pocas las decisiones que, desde aquí, se toman y transforman la realidad de las personas. Tampoco son pocas las decisiones que, muy a nuestro pesar, dividen a la sociedad a la que nos debemos. Esa es la ineludible e irrenunciable tarea que se le encomienda no solo a este, sino a todos los tribunales constitucionales del mundo; sin embargo, el caso que hoy nos ocupa tiene un componente adicional por el que será seguido y escrupulosamente revisado por la sociedad, en general, por la mayoría de la comunidad jurídica nacional e internacional y por las generaciones futuras.

Como Presidenta de este Tribunal Constitucional, me dirijo a la sociedad para hacerles saber que somos conscientes del peso histórico que conllevará esta discusión. Sabemos el eco e importancia que tendrá cada una de las palabras que aquí pronunciamos. Precisamente por ello, con una mirada sincera, con una mano en el corazón me permito

afirmarle a la Nación que, en cada una de las posiciones que mis compañeras Ministras y mis compañeros Ministros adopten, estará presente el juramento que cada uno pronunció cuando inició su mandato: guardar y hacer guardar la Constitución de la República”

Abrió la discusión sobre el aplazamiento solicitado por la señora Ministra Batres Guadarrama.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá sugirió abordar ese tema en el apartado de causas de improcedencia, respecto de lo cual no tendría inconveniente en agregar las consideraciones correspondientes.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció que se votarían los primeros apartados procesales.

La señora Ministra Batres Guadarrama consultó si no se sometería a consideración su petición en este momento.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consideró que el tema de la reforma constitucional fue analizado por los integrantes de este Tribunal Pleno y, dado que se estima que no actualiza una causa de improcedencia de oficio, entonces no se debería realizar un estudio para no actualizar ninguna causa de improcedencia. Indicó que, en todo caso, este tema debería abordarse en el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento.

La señora Ministra Esquivel Mossa estimó que la solicitud de la señora Ministra Batres Guadarrama debe

votarse en este momento por ser de estudio preferente ante la reforma constitucional de treinta y uno de octubre pasado, que entró en vigor el primero de noviembre, la cual señala que los asuntos que se encuentren en trámite deberán resolverse conforme a las disposiciones contenidas en el presente decreto, y el artículo 105 constitucional, ya reformado, señala que son improcedentes las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a la Constitución.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá explicó que la supremacía constitucional establece que son inimpugnables las adiciones o reformas a la Constitución por medio de acciones, controversias constitucionales y amparos; sin embargo, en el transitorio segundo del decreto de esta reforma dispone que los asuntos que se encuentren en trámite deberán resolverse conforme a las disposiciones contenidas en el decreto, entendiéndose por trámite, según la Real Academia Española, como sinónimo de procedimientos, y la ley reglamentaria de la materia dispone el momento en el que se agota el procedimiento, el cual es antes de que se haga una propuesta de proyecto de sentencia, en términos de su artículo 68 (“Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado. En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al

Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto”).

Reiteró que el procedimiento o trámite es la etapa previa a la presentación del proyecto por parte del Ministro instructor, y el momento de dictar el fallo por el Tribunal Pleno forma parte de la fase resolutive. En el caso, el día en que se publicó esa apresurada reforma constitucional, esto es, el treinta y uno de octubre, ya existía un cierre de instrucción desde el treinta de octubre, además de que este proyecto se publicó desde el veintiocho de octubre, por lo que no existe una causa de improcedencia superveniente, como se ha afirmado aquí.

Añadió que esta interpretación es consistente con la teoría general del proceso, especialmente en la distinción de las etapas de instrucción y juicio. Valoró que una interpretación distinta sería violatoria del texto constitucional vigente, que reconoce la división de poderes, pues se permitiría que, a través de una disposición transitoria de un órgano de naturaleza legislativa, se estableciera la forma y el sentido de la resolución de esta Suprema Corte, desconociendo su atribución exclusiva de dictar sentencias.

Finalmente, indicó que, siendo la acción de inconstitucionalidad un medio abstracto de control en el que se analiza la regularidad constitucional con la posibilidad de

expulsar normas con efectos generales, no podría aplicarse en perjuicio de la población una reforma que se publicó con posterioridad a la presentación del proyecto de este Tribunal Pleno y que priva a la sociedad, en su conjunto, de respuestas sobre la regularidad que debe prevalecer en el orden constitucional. Por lo anterior, propuso mencionar la existencia de esta reforma, pero llegar a la conclusión de que, en función de su artículo segundo transitorio, no resulta aplicable en este asunto, que se encontraba ya en fase de resolución.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández estimó que, entonces, podría ahora votarse únicamente la solicitud de la señora Ministra Batres Guadarrama.

La señora Ministra Batres Guadarrama estimó que no le asiste la razón al Ministro ponente González Alcántara Carrancá en cuanto a que se puede considerar que ya no está en trámite este asunto, ya que ese artículo 68 textualmente señala que “Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto”, lo cual implica que, si no se encuentra en instrucción, porque se cerró un día antes de la publicación de la reforma constitucional de mérito, el asunto sigue en trámite, por lo que resulta aplicable ese transitorio y, consecuentemente, con independencia de que se analice esto en el apartado de causas de improcedencia en el marco del proyecto, solicitó

retirar el asunto para su estudio porque esta reforma es un hecho superveniente de obviedad que se analice para el retiro de este asunto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena explicó que las acciones de inconstitucionalidad, los amparos y las controversias constitucionales tienen su técnica para avanzar en su estudio de manera lógica y coherente, a saber, abordar los temas de antecedentes, trámite, de competencia, precisión de la norma impugnada, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia.

En el caso, valoró que el proyecto no trae ese tema en el apartado de causas de improcedencia porque, como indicó el señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá, no conlleva un sobreseimiento, del mismo modo que no se supe la deficiencia de la queja para negar el amparo.

Aclaró que su pronunciamiento no implica adelantar su criterio y estimó que esa técnica debe seguir usándose, tal como siempre se ha utilizado en las acciones de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que se trata de la técnica natural, normal y congruente de estudio en una acción de inconstitucionalidad, por lo que, antes de analizar las causas de improcedencia, se deben determinar las otras cuestiones procedimentales, como la oportunidad y la legitimación.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que, como Ministros ponentes en acciones de inconstitucionalidad, es usual que, si no se actualiza una causa de improcedencia, no la desarrolle en ese estudio. Anunció su voto en contra de la solicitud de mérito.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consultó al Tribunal Pleno la propuesta de la señora Ministra Batres Guadarrama de retiro del asunto, respecto de la cual se expresaron nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en el sentido de no retirar el proyecto. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en el sentido de retirar el proyecto de este asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno a los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada y a la oportunidad.

La señora Ministra Ortiz Ahlf estimó que es uno de los asuntos más trascendentales de la historia moderna del constitucionalismo mexicano.

Observó que el proyecto aborda cuestiones que, de discutirse en sus términos, abrirán un debate profundo con

implicaciones decisivas para el futuro de las instituciones y, en última instancia, para la confianza que el pueblo de México deposita en el marco constitucional de esta Suprema Corte. Aunque el proyecto anticipa que, bajo el principio de máxima deferencia y mínima intervención, no reconocerá la validez de las normas analizadas, en varios apartados sí lo hace.

Anunció que, en esos casos, votará en contra del proyecto por las razones que expondrá en su momento. Desde ahora, solicitó que su voto no sea computado bajo ningún supuesto, en el sentido de la invalidez de las normas que se analizan porque, en primer término, esta Suprema Corte no es competente para conocer de una acción de inconstitucionalidad que busca invalidar una reforma constitucional, ya que el diseño del Estado de derecho y el mandato de la Constitución no le otorgan esa facultad.

Advirtió que el proyecto pretende fundamentar la competencia de este Tribunal en la fracción II del artículo 105 constitucional, aludiendo a la posible contradicción entre una norma general, producto de una reforma constitucional, y la Constitución Federal, lo cual no compartió porque esa disposición solamente habilita a ciertos actores a interponer acciones de inconstitucionalidad contra normas generales por contradecir la Constitución, sin establecer en ningún momento la posibilidad de analizar la validez de una norma constitucional emanada del propio Poder Constituyente Permanente.

Recordó que la reciente reforma en materia de supremacía constitucional esclarece y establece de forma explícita que se excluye de las competencias de esta Suprema Corte la facultad de revisar las reformas constitucionales.

Acotó que, si bien podría coincidir en algunos aspectos técnicos, como el cómputo para analizar la oportunidad o la precisión de las normas reclamadas, no alteran el núcleo de su postura, pues el proyecto se construye sobre una premisa que consideró fundamentalmente incorrecta: que este Tribunal tiene competencia para intervenir en la revisión de una reforma constitucional, por lo que votará en contra del apartado de competencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada y a la oportunidad, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales en los capítulos de procedencia y precisión de las normas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado V, relativo a la legitimación. El proyecto propone: 1) determinar que, por lo que hace a los Partidos Políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, se colman los requisitos establecidos en el artículo 105, fracción II, inciso f), constitucional por estar debidamente registrados en el Instituto Nacional Electoral y haber firmado las demandas sus representantes legales y 2) determinar que el decreto de reformas constitucionales impugnado puede ser considerado como una ley electoral federal para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad promovida por los partidos políticos porque, si bien se debe tomar en cuenta lo decidido por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada (en la que no participó nadie de esta integración), así como los recursos de reclamación 8/2016 y 9/2016 (en los que cinco integrantes actuales no participaron), esta nueva integración puede pronunciarse sobre un tema claramente no cerrado, siendo facultad de este Tribunal Constitucional apreciar la Constitución y las normas como instrumentos dinámicos, cuyo contenido evoluciona y debe ser interpretado a la luz de diversos principios y contextos, aunado a que, en este caso, es un hecho notorio que acude la totalidad de la minoría parlamentaria del Congreso de la Unión, en cuya conformación actual no completa el porcentaje requerido para imponerse de este medio de control.

Añadió que un decreto de reformas constitucionales puede ser calificado como una ley electoral de carácter federal. En primer lugar, es una posición reiterada y un entendimiento general de este Tribunal Pleno que los términos “ley” y “norma general”, previstos en el artículo 105 constitucional, se refieren como sinónimos a disposiciones normativas de carácter general, abstracto e impersonal emitidas por un órgano estatal en funciones materialmente legislativas. En este sentido, la Constitución, independientemente de su posición en el orden normativo, contiene normas generales y puede ser catalogada como una ley en el sentido amplio del concepto. Además, esto se evidencia tanto en la usanza jurídica de esta Suprema Corte como del Órgano Reformador de la Constitución, al interpretar el vocablo “ley” según su contexto normativo. Ciertamente, la Constitución, a diferencia del resto de las normas generales o leyes, goza de ciertas particularidades, pero no es relevante determinar si las normas generales emanaron de un procedimiento de reforma constitucional o de un procedimiento ordinario. Ahora bien, por lo que hace a la naturaleza electoral del decreto impugnado, se da cuenta de los precedentes de esta Suprema Corte desde mil novecientos noventa y cinco hasta dos mil veintitrés, y se concluye que esa naturaleza no depende del criterio nominal de la norma o de su pertenencia a una ley propiamente electoral, sino de su contenido material y su relación con los procesos electorales o aquellos aspectos vinculados a los derechos político-electorales. Así, resulta claro que el

decreto cuestionado contiene múltiples aspectos en materia electoral, pues prevé las elecciones por voto popular de todas las personas juzgadoras de los Poderes Judiciales del país, por lo que sería ilusorio pretender que no establece las bases electorales de un proceso electoral extraordinario en curso.

Finalmente, se propone sobreseer respecto de las impugnaciones presentadas por el Partido Político local Unidad Democrática de Coahuila y por la minoría de Diputados del Congreso del Estado de Zacatecas porque carecen de legitimación, dado que únicamente pueden impugnar normas expedidas por sus propias legislaturas, lo cual no acontece en este caso.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que este estudio incluye temas de procedencia, los cuales deberían abordarse en un segmento distinto.

Coincidió en que los partidos políticos tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad para combatir normas generales de naturaleza electoral y en que la reforma cuestionada tiene un importante contenido electoral; sin embargo, difirió de abandonar un criterio de este Alto Tribunal, a través de una nueva reflexión, para justificar la procedencia de este medio de defensa contra el texto de la Constitución misma, considerándola como una norma general de naturaleza electoral, esto es, como una ley derivada de la misma.

Indicó que el criterio, cuyo abandono se propone, surgió de la resolución de los recursos de reclamación 8/2016, derivado de la acción de inconstitucionalidad 15/2016, y 9/2016, derivado de la acción de inconstitucionalidad 17/2016, decididas el veintiocho de abril de dos mil dieciséis por mayoría de siete votos y el dos de mayo de dos mil dieciséis con ocho votos, respectivamente. En estos asuntos, diversos partidos políticos promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, es decir, un caso idéntico a este. Habiendo tenido por recibidas las demandas, el Ministro instructor las desecharon por improcedentes, en términos de los artículos 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, y 105, fracción II, inciso f), constitucional. Los razonamientos fundamentales de su decisión para desechar las demandas fueron: “La causa de improcedencia se surte en el caso concreto por virtud de que el objeto de tutela de las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal solamente comprende el control de ‘normas generales’ entendidas éstas como leyes ordinarias federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, como son las

reformas constitucionales, incluidos los artículos transitorios, como pretende el partido político promovente. En efecto, dicho precepto fundamental distingue el término ‘disposiciones generales’ o ‘normas generales’, e incluso, ‘leyes electorales federales’, ‘leyes electorales locales’ y ‘tratados internacionales’ de la acepción ‘Constitución’, la cual, de acuerdo con el propio numeral, es el referente al parámetro para examinar a todas ellas, es decir, la materia de análisis es que dichas ‘disposiciones generales’, incluidas las electorales, sean conformes con la Norma Fundamental, por lo cual no puede interpretarse que al aludir el citado artículo 105, fracción II, a ‘normas generales’, se hubiera comprendido a la propia Constitución, porque su interpretación integral limita su objeto a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal. En ese orden, si bien la Constitución Federal es, en sentido amplio, un conjunto de normas, lo cierto es que por su propia definición, como documento político, contiene las bases de un Estado constitucional, al comprender, esencialmente, la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de derechos humanos y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales del Estado, por lo que no puede considerarse como ley ni conferírsele un ámbito federal o local y, menos aún, clasificarse en una materia en concreto, según el precepto o preceptos de que se trate, para los efectos de la procedencia de este medio de control. De lo anterior se evidencia que la acción de

inconstitucionalidad no es la vía idónea para ejercer el control de la regularidad constitucional del contenido de las reformas a la Constitución Federal, incluidos desde luego sus disposiciones transitorias, al formar parte de ellas, pues la propia Norma Fundamental, al establecer dicho medio de control no contempló la posibilidad de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercerlo sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas”.

Indicó que, inconformes con este auto, las accionantes promovieron el recurso de reclamación, cuyo conocimiento correspondió, por la importancia de su contenido, a este Tribunal Pleno, el que confirmó a ambos proveídos de desechamiento. Valoró que cuatro preguntas determinaron el sentido de esa decisión: 1) ¿el Ministro instructor es competente para desechar una acción de inconstitucionalidad?, a lo cual este Tribunal Pleno respondió que sí conforme a lo dispuesto por los artículos 62 y 25 de la ley reglamentaria de la materia, mientras exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, 2) ¿en el caso a examen existía un motivo manifiesto e indudable de improcedencia?, a lo que este Tribunal Pleno resolvió que sí de la simple lectura del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, que hace patente que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto contra normas generales inferiores a la propia Constitución, por lo que, a través de este medio, no puede cuestionarse una

reforma constitucional, y la Constitución Federal no puede ser considerada, bajo ninguna intelección razonable, como una ley federal o local en materia electoral y, por ende, los partidos políticos no la pueden combatir a través de este medio de defensa, 3) ¿el objeto de control de la acción de inconstitucionalidad se modificó a partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos del dos mil once?, a lo cual este Tribunal Pleno sostuvo que esa reforma no implicó, en modo alguno, que los órganos jurisdiccionales puedan, al margen de sus competencias, admitir medios de defensa notoriamente improcedentes y 4) ¿la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de reformas a la Constitución Federal viola el derecho de acceso a la justicia?, a lo cual respondió este Tribunal Pleno negativamente, en tanto que ni la Constitución ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen, en favor de persona alguna, derechos específicos para que, a través de una acción de inconstitucionalidad, se controlen reformas a la Constitución Federal. Aclaró haber formado parte de la mayoría que así lo decidió.

Resaltó que, durante esa discusión, sostuvo, y ahora sostendrá, que, en determinados casos, este Alto Tribunal tiene competencia para revisar una reforma constitucional en contraste con los artículos 71, 72 y 135 constitucionales para confirmar si, efectivamente, el proceso legislativo se apegó estrictamente a las reglas que lo rigen, es decir, existen medios de control constitucional que permiten, a quienes

vean afectados sus derechos humanos, cuestionar ante este Tribunal Pleno el procedimiento de reforma a la propia Constitución bajo el concepto de democracia deliberativa.

Difirió de las razones del proyecto que llevarían a abandonar estos criterios bajo la figura de una nueva reflexión sobre lo que debe entenderse por norma general de naturaleza electoral, incluyendo a una reforma constitucional, como si se tratara de una ley, en tanto que las argumentaciones de los referidos recursos de reclamación siguen siendo correctas, a pesar de que la propuesta alude a la libertad de esta nueva integración para decidir lo que corresponda. Por tales razones, valoró que esta acción de inconstitucionalidad debe considerarse improcedente y sobreseer en la misma.

Reconoció las consecuencias de la reforma constitucional cuestionada en el ámbito público de la seguridad jurídica, en la división de Poderes y en los principios de la independencia judicial, así como en los esfuerzos de superación y compromiso de las personas juzgadoras; sin embargo, existen otras vías que protegen esos aspectos y que tienen, como eje principal, no el combate de normas electorales, sino el reconocimiento y protección de los derechos humanos de la Constitución y los tratados internacionales, tal como lo establece la tesis jurisprudencial 2a./J. 2/2022 (11a.) de rubro “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA LA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE

PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA ALGUNA ADICIÓN O REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS –RESPECTO A SU CONTENIDO MATERIAL–, LO QUE DA LUGAR A DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE AMPARO DESDE EL AUTO INICIAL”, en el sentido de que se puede cuestionar su procedimiento de formación, no su contenido material.

Lamentó las interpretaciones sesgadas de aquellas instancias del orden electoral, tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional, que favorecieron intereses estrictamente personales y, por eso, precisamente se generó esta discusión.

Concluyó que, si bien las accionantes tienen legitimación para promover esta acción de inconstitucionalidad, porque así lo permite la Constitución, este caso es total y absolutamente improcedente y, por ello, debe sobreseerse conforme a los precedentes referidos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández aclaró que, si bien en el capítulo de legitimación se contienen consideraciones en cuanto a la naturaleza electoral de la reforma impugnada, el señor Ministro Pérez Dayán hizo valer una causa de improcedencia.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que su intervención abordó exclusivamente la legitimación, pero el

párrafo 40 del proyecto sugiere una nueva reflexión sobre lo resuelto en los recursos de reclamación señalados, por lo que se relaciona con el apartado de improcedencia.

La señora Ministra Ortiz Ahlf estimó que se está ante una encrucijada histórica del constitucionalismo porque la decisión que se tome definirá el papel de este Tribunal en el sistema jurídico y democrático de la nación, por lo que es esencial adoptar una postura consistente sobre el juramento de guardar y hacer guardar la Constitución. Acotó que este debate no se limita a una simple interpretación, sino decidir si la Carta Magna es un documento inquebrantable en sus fundamentos o permitir su control judicial bajo interpretaciones ambiguas y flexibles.

Adelantó que su postura responderá a sus convicciones jurídicas y su compromiso de más de cuarenta años con la defensa de la Constitución, como ha sostenido en su labor académica. Indicó que la supremacía constitucional es el principio fundamental que garantiza que todas las normas y actos de autoridad se ajusten a los preceptos constitucionales. En tal entendido, rindió su protesta de desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministra de esta Suprema Corte de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Señaló que el proyecto sostiene la procedencia de esta acción de inconstitucionalidad con base en tres premisas: 1) la Constitución puede equipararse a una ley o norma sin jerarquía, 2) la Carta Magna posee naturaleza electoral y 3)

la reforma impugnada pertenece al ámbito electoral federal. No compartió ninguna de estas premisas, primero, porque no es procedente a través de esta vía impugnar una reforma constitucional, en tanto que los partidos accionantes carecen de legitimación para promoverla en contra de normas constitucionales, sino únicamente de normas generales, además de que la reciente reforma en materia de supremacía constitucional reconoce una prohibición que ya existía, a saber, excluir a esta Suprema Corte expresamente de esa competencia.

Observó que el proyecto propone un supuesto cambio de criterio, pero no abona una interpretación previamente establecida por este Alto Tribunal, sino valida una propuesta contraria sin contar con un desarrollo jurisprudencial que le apoye o respalde, por lo que carece de fundamento jurídico y contradice los principios constitucionales vigentes, por lo que se intenta resolver en franco desacato al mandato constitucional. La legitimidad de la función jurisdiccional de esta Suprema Corte se sustenta en la transparencia de los fundamentos y motivos de sus decisiones, pues solo así se justifica la confianza que la ciudadanía deposita en ella. Resaltó que el proyecto omite contrastar las razones que este Alto Tribunal sostuvo en casos prácticamente idénticos, como las acciones de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada, en las que se determinó el sobreseimiento, precisamente, por la improcedencia de esta vía para impugnar una reforma constitucional por parte de partidos políticos. Además, resulta necesario reflexionar sobre el

recurso de reclamación 8/2016, en el cual este Tribunal Pleno concluyó que la Constitución no puede ser interpretada como una ley y, menos aún, con carácter electoral de orden federal. La línea jurisprudencial vigente confirma que el Poder Reformador no está sujeto a limitaciones del Poder Judicial, como establece el artículo 39 constitucional, en el sentido de que la soberanía reside en el pueblo, ejercida a través del Constituyente Permanente.

Hizo hincapié en que la Constitución no puede clasificarse como una norma electoral o federal porque, al hacerlo, se desvirtúa su naturaleza y se abre la puerta a intervenciones que no corresponden a esta vía. La Constitución, en su esencia, es el fundamento del Estado, y equipararla a una ley, en sentido genérico, implica desconocer su carácter fundamental. Si bien la Carta Magna puede entenderse como un conjunto de normas, su núcleo constituye el diseño fundamental del Estado, abarcando la organización del gobierno, el reconocimiento de los derechos fundamentales y los mecanismos de control constitucional, por lo que no puede considerarse una ley en el sentido estricto ni clasificarse en una materia específica, pues de lo contrario cualquier otro órgano pudiera ejercer control sobre las normas constitucionales o su proceso de creación, para lo cual sería necesario que se le hubiera conferido expresamente esa facultad, lo cual no ha ocurrido en el sistema jurídico mexicano, sino que, al contrario, la Constitución prohíbe tal intervención.

Discordó de los argumentos que sustentan la procedencia de este asunto y menos aún la idea de que una simple interpretación del término “ley” pueda justificar un cambio de criterio tan profundo. Esta solución es inapropiada y constituye una falacia que, a partir del argumento meramente semántico, pretende realizar una construcción técnico-jurídica que atenta no sólo con la línea jurisprudencial que este Alto Tribunal ha sostenido, sino también contra el propio texto constitucional. El inciso f) de la fracción II del artículo 105, establece que los partidos políticos sólo podrán promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales. Llamó la atención que esas nuevas reflexiones surgen en una coyuntura en donde el Poder Judicial es el destinatario de la reforma constitucional impugnada, no en otros momentos de cambios jurídicos y sociales paradigmáticos.

Finalmente, estimó que, de aprobarse la propuesta de legitimación de los partidos políticos, se redefiniría de manera indebida el concepto de materia electoral, permitiendo su intervención en asuntos que trascienden lo estrictamente electoral y en temas que la Constitución reserva, exclusivamente, al Constituyente. Por todo esto, consideró improcedente esta acción de inconstitucionalidad por falta de legitimación de los partidos políticos, ya que afecta los criterios de este Tribunal Pleno y vulnera el principio de seguridad jurídica.

Adelantó que, si bien esta conclusión sería suficiente para no pronunciarse sobre el resto del asunto, participará en el debate por la relevancia del mismo y el interés público que reviste, sin que ello implique, en modo alguno, una convalidación de la procedencia de la acción.

La señora Ministra Batres Guadarrama estimó que el señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá, al presentar públicamente su proyecto con prisa, violó la ley reglamentaria de la materia para que se discutiera hoy.

Se refirió al conjunto del proyecto, en caso de que se suspendiera su discusión. Se trata de la discusión jurídica más importante de esta Suprema Corte en el último siglo porque es la primera vez que se podría modificar, desde estos asientos, el contenido del Pacto Fundamental.

Narró algunos antecedentes de este asunto. En el último sexenio, el Poder Judicial de la Federación se caracterizó por un pronunciado activismo judicial, que desbordó sus funciones institucionales como nunca. Se invalidaron más leyes que en toda la existencia de las acciones de inconstitucionalidad desde mil novecientos noventa y cinco y, por vicios de procedimiento, se incrementó su recurrencia en 600% respecto de su uso de mil novecientos noventa y cinco a dos mil dieciocho, en el entendido de que, en esos últimos casos, ni siquiera se verificó si su contenido se ajustaba a la Constitución. Se nombró o extendió el mandato de funcionarios de la administración pública o de magistrados de tribunales

administrativos o agrarios mediante juicios de amparo. Se ha incumplido el límite de remuneraciones que establece el artículo 127 constitucional para las personas servidoras públicas, personas juzgadoras y altas funcionarias de este Poder Judicial de la Federación. Se ha canalizado el subejercicio presupuestario del Poder Judicial de la Federación a catorce fideicomisos, en vez de reintegrarlo a la Tesorería de la Federación, como dispone la normativa aplicable. Se ha mantenido una política de tolerancia a conductas de nepotismo e impunidad al interior del Poder Judicial de la Federación. Se han emitido suspensiones provisionales y definitivas con fines absolutamente políticos. El cinco de febrero de dos mil veinticuatro se presentó la iniciativa de reforma constitucional en materia del Poder Judicial con el propósito de que sus integrantes sean responsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad y que sean sensibles a las problemáticas que aquejan a la ciudadanía, conforme la exposición de motivos que le dio origen. Durante meses, prevaleció al interior del Poder Judicial de la Federación la percepción o ilusión de que esta reforma no vería la luz, pues se confiaba en que no alcanzaría la mayoría calificada en el Congreso de la Unión. La elección federal confirmó el respaldo popular a la iniciativa, por lo que el Congreso procedió a discutirla ampliamente. A partir de ese momento, diversas personas juzgadoras, de manera irregular, concedieron suspensiones para detener el procedimiento de reforma constitucional que se encontraba en curso, incluso, cuando ya se había

publicado la reforma constitucional una jueza de distrito ordenó a la Presidenta de la República que retirara la publicación del Diario Oficial de la Federación.

Observó que el proyecto puesto a discusión señala que, mediante una nueva reflexión, se podría interpretar que el Texto Constitucional contiene normas generales que pueden ser calificadas como leyes electorales federales y, de manera injustificada, propone cambiar el criterio de esta Suprema Corte de manera reiterada, en el sentido de que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes contra reformas a la Constitución. Recordó que esta Suprema Corte determinó desechar las acciones de inconstitucionalidad 2/2001 y 33/2001, promovidas por Congresos locales en contra de una reforma constitucional en materia de derechos y culturas indígenas, la 168/2007 y su acumulada, promovida en contra de la reforma constitucional electoral de dos mil siete, y en sus recursos de reclamación se decretó que resultan improcedentes. Dicho criterio se sostuvo con base en las jurisprudencias 22/99, 23/99, 129/99, 71/2007, 7/2007 y 9/2007. En las acciones de inconstitucionalidad 15/2016 y 17/2016, promovidas contra la reforma constitucional local de la Ciudad de México de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, el Ministro instructor Javier Laynez Potisek determinó y confirmó, en los recursos de reclamación 8/2016 y 9/2016, que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de normas generales inferiores a la propia Constitución, específicamente de leyes federales o locales en materia electoral, que se sustentó en las

jurisprudencias 10/2014, 113/2001, 69/2004 y 5/2009. Asimismo, en el recurso de reclamación 9/2016, derivado de la acción de inconstitucionalidad 16/2016 y su acumulada, donde el ponente fue el señor Ministro Aguilar Morales, en su párrafo 69 se precisó que “Es diáfano que la Constitución Federal, incluido su proceso de reforma, no pueda ser considerada, bajo ninguna intelección razonable, como una ley federal o local en materia electoral, por lo que es evidente que la acción de inconstitucionalidad no es un medio que permita someter a la propia Constitución o su proceso de reforma, a control de constitucionalidad”.

Advirtió que esta Suprema Corte, en contradicción con los anteriores criterios y razonamientos, ocasionaría que el proyecto padezca de lógica y coherencia, como se desprende de la participación del señor Ministro Pérez Dayán quien, al resolver la acción de inconstitucionalidad 130/2019, afirmó “no soy quién para desprender hojas de la Constitución” y, en la presentación del libro *La defensa y los remedios de los derechos sociales*, confirmó “el día que la Constitución cambie y diga otras cosas, haremos que esas otras cosas se cumplan; pero, mientras no estén, haremos que se cumplan las que están a costa de lo que sea”. Igualmente, la señora Ministra Ríos Farjat, cuando compareció ante el Senado de la República previa designación de su cargo, expresamente manifestó que no creía válida la impugnación de una reforma constitucional fuera del proceso que hubiera seguido su aprobación, dada la existencia de jurisprudencias de la Corte en ese sentido;

de lo contrario, entraría la Corte a sustituir la soberanía del Constituyente. Recordó que la Constitución cambió y hoy su contenido normativo es distinto, por lo que no corresponde a este Poder arrancar hojas de la Constitución, sino hacer que se cumpla su contenido.

Resaltó que el proyecto pretende transmutar la Constitución en un acto de alquimia jurídica para convertirla en una ley ordinaria electoral, que pueda ser desvalorada con total impunidad. El ataque es doblemente artero cuando quien intenta pisotearla es, precisamente, quien se ostenta como su guardián y quien está obligado a respetarla y protestó guardar y hacer guardar la Constitución. Es grave, pues se llega a considerar que, por la mera voluntad de un Ministro, confirmada, en su caso, por la mayoría, la Constitución podría dejar de ser la Constitución.

Valoró que, en este caso, los partidos políticos que promovieron estas acciones de inconstitucionalidad carecen de legitimación, pues no impugnan una ley electoral federal, supuesto indispensable para estimar actualizado el supuesto del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución. El proyecto abandona el campo jurídico para irse a la trinchera, evidentemente, política, al pretender que esta Suprema Corte suplante al Poder Constituyente en la construcción de las definiciones políticas fundamentales de la República. No honra el ejercicio de esta Suprema Corte, como pretende el proyecto, revisar o replantear los conceptos políticos fundamentales del Estado Mexicano para desvirtuar la

reforma constitucional. El proyecto dedica decenas de páginas a documentar que la Constitución Mexicana contiene cláusulas pétreas o eternas, como las definiciones de la forma de gobierno, que consiste en una República federal, democrática, representativa y laica con división de poderes y respeto irrestricto a los derechos humanos. La delimitación conceptual termina siendo desafortunada porque no aclara qué discute. Provoca confusión porque no dice qué está controvirtiendo, dado que termina siendo irrelevante pronunciarse al respecto cuando el debate de la reforma no atraviesa por las definiciones básicas de la forma de gobierno, ni los aspectos que sostiene el ponente pasan por ninguna de las definiciones básicas de la forma de gobierno de la Constitución.

Estimó que, en todo caso, la argumentación del proyecto es tan inconexa que la invalidación de una reforma constitucional no se termina de relacionar directamente con la supuesta inmutabilidad de alguna parte de la Constitución. Señaló como incorrecto afirmar que la Constitución contiene elementos inamovibles, dado que ninguno de sus artículos lo dispone, tan es así que, a la fecha, 263 decretos de reforma han modificado, en 793 ocasiones, algún artículo constitucional, y únicamente 17 de sus artículos (8°, 9°, 12, 23, 39, 47, 50, 57, 64, 68, 80, 86, 118, 126, 128, 132 y 136) no han sido modificados. Si alguna inamovilidad hubiese en la Constitución, pues sería fáctica y se referiría a estos artículos no modificados. Destacó que, en uno de ellos, el artículo 39, que da al pueblo el inalienable derecho a

modificar o alterar su forma de gobierno, no ha sido reformado, y el artículo 40, que establece la forma de gobierno misma, ha sido modificado en dos ocasiones; lo documenta el propio ponente cuando señala que le fue adicionada la laicidad, es decir, este artículo no ha constituido una cláusula pétrea.

Recalcó que la soberanía popular no encuentra límite en una república representativa, democrática, laica y federal, lo cual no fue modificado mediante la reforma constitucional impugnada, sino que profundiza el principio democrático al establecer la elección popular de jueces, juezas, magistrados, magistradas, Ministros y Ministras. El treinta y uno de octubre pasado se publicó la reforma constitucional en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución, el cual añadió un quinto párrafo al artículo 105 para establecer, expresamente, la improcedencia de las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad contra tales adiciones o reformas, hoy en vigor no a través de sus transitorios, sino plenamente, por lo que resulta aplicable al presente caso porque, al momento de resolverse este asunto, ya es texto vigente, incluso, cuando hubieran cerrado la etapa de instrucción. El proyecto debió atender este hecho notorio porque impacta, directamente, en el trámite del presente asunto y, claramente, tendría que impedir a esta Suprema Corte continuar en su conocimiento, de tal manera que tendría que sobreseerse. Se manifestó en contra de insinuar que una reforma constitucional pueda instaurar un gobierno contrario

a los principios que ella misma sanciona, esto es, no es posible considerar que esta reforma judicial tenga el potencial de instaurar un gobierno contrario a los principios que sanciona la Constitución, pues esos principios han quedado incorporados en la Constitución, además de que implica ignorar o degradar el principio de soberanía popular, consagrado en el artículo 39 constitucional.

Consideró que esta Corte no debería intentar sobreponerse a una reforma producto de un proceso democrático que refleja la voluntad del pueblo a través del Poder Reformador ni atribuirse o intentar atribuirse una facultad que no le corresponde, como la de interpretar qué principios son intocables en la Constitución. Remitió a los orígenes del control de constitucionalidad estadounidense, en los que se puede encontrar que, en los primeros casos de revisión judicial, se hablaba de la jerarquía que debía reconocerse en la Constitución. En el caso *Marbury versus Madison*, la Suprema Corte norteamericana estableció que la Constitución es la ley suprema, que no puede ser variada en los medios ordinarios, o bien, no está al nivel de los actos legislativos ordinarios. Si la primera proposición de esta última alternativa fuera cierta, un acto legislativo contrario a la Constitución no sería un derecho. Si la segunda proposición fuera verdadera, las Constituciones escritas serían intentos absurdos del pueblo para limitar un poder que, por su propia naturaleza, sería ilimitable.

Retomó que el señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá propone asumir que la Constitución está al nivel de cualquier otra disposición legislativa y es una mera ley federal que puede ser anulada por esta Suprema Corte. Si esto fuera así, la Constitución sería, al decir de los Constituyentes estadounidenses, un intento absurdo del pueblo para limitar a una Corte ilimitable. Hay una confusión conceptual que consideró grave. Desde la concepción kelseniana, la labor de un Tribunal Constitucional tendría que ser dotar de vigencia plena al Texto Constitucional. Contrario a lo que algunos miembros de este Tribunal Pleno han sostenido, la Constitución no se negocia ni se somete a la revisión discrecional y arbitraria de un puñado de funcionarios. La Constitución debe ser respetada y acatada en su integridad. Esta Suprema Corte debería ser la garantía de la Constitución y no la vía para su anulación por parte de élites políticas o económicas de nuestro país.

Recapituló que, cuando los pueblos indígenas exigieron a esta Suprema Corte revisar la reforma que cumplía los acuerdos de San Andrés Larráinzar, se respondió que no se podía anular la Constitución; cuando dos partidos minoritarios impugnaron la reforma constitucional en materia electoral de dos mil siete, se respondió que no se podía anular la Constitución; cuando se planteó que debía revisarse la desaparición de la facultad de investigación del artículo 97 constitucional, se respondió que no se podía anular la Constitución; cuando el Expresidente Andrés Manuel López Obrador pidió que los Constituyentes de la

Ciudad de México fueran electos por el pueblo y no impuestos por las cúpulas, se respondió que no se podía anular la Constitución; cuando se planteó que la reforma energética del Expresidente Enrique Peña Nieto destruía la soberanía energética del país, se respondió que no se podía anular la Constitución; pero hoy, que acude el PRI y el PAN, sin estar legitimados, a exigir que se anule una reforma que cambia la forma de designar personas juzgadoras para que el pueblo sea quien los nombre, el proyecto propone aceptar que, siempre sí, se puede anular la Constitución, que antes no lo había notado, pero que la Constitución siempre tuvo cláusulas pétreas, y que hay que cambiar el criterio jurídico.

Indicó que el pueblo mexicano le pide congruencia a esta Suprema Corte y a este Poder Judicial, lo cual se demostrará hoy si se juzga diferente en función de quiénes son las partes y cuáles son los intereses que se defienden. Recordó que no ha cambiado el proceso de reforma constitucional ni las reglas constitucionales ni las mayorías necesarias para integrar al Poder Reformador de la Constitución, por lo que no hay una justificación objetiva para un cambio de criterio, sino que únicamente cambió la voluntad de un grupo de personas que creen estar por arriba de la Constitución, tener el poder de someter y anular el texto constitucional, así como creer que en el país debe regir la supremacía judicial y suprimirse la supremacía constitucional. Mucho se ha alegado que impedir a la Suprema Corte anular toda clase de reformas constitucionales constituye un peligro que permitiría graves

decisiones futuras hipotéticas, que no podrían ser frenadas. La historia demuestra que no fueron los tribunales los que abolieron la esclavitud, sino que la hicieron legal durante siglos; fueron las rebeliones y las luchas anticoloniales las que acabaron con el esclavismo. El fin de las monarquías no fue producto de una resolución judicial, sino de luchas revolucionarias que costaron millones de vidas en todo el mundo. El Estado laico costó a los mexicanos una guerra de reforma, no se lo debemos al Poder Judicial. Es absurdo temer por la ausencia de facultades de esta Suprema Corte para lograr estas grandes revoluciones. Las revoluciones las hacen los pueblos, la historia la hacen los pueblos, no las instituciones obstinadas en la conservación del *status quo*. En este sentido, se ha llegado a reprochar que, en otro momento, contra reformas neoliberales hechas a la Constitución y que ocasionaron un grave daño al país y a las y los mexicanos se intentaron acciones de inconstitucionalidad por parte de quienes, entonces, formaban parte de la oposición, pero de manera injustificable se desecharon esos trámites, incluso, sin mayor discusión del criterio jurisprudencial que hoy se propone abandonar, máxime que este Tribunal Pleno debería garantizar la previsibilidad de sus decisiones para brindar dar certeza jurídica a las y los mexicanos sobre sus criterios y sobre su defensa inquebrantable a la Constitución.

La señora Ministra Esquivel Mossa adelantó que se pronunciará sobre los apartados V y VI por estar íntimamente vinculados.

Indicó que la obligación de esta Suprema Corte es respetar la Constitución y la justicia debe ser su prioridad.

Discordó del apartado de legitimación, ya que los partidos políticos nacionales no la tienen para impugnar normas que no les afectan, en tanto que carecen de intervención en el proceso de elección judicial. En el decreto que reformó, en mil novecientos noventa y seis, el artículo 105 de la Constitución les dio la oportunidad de presentar acciones de inconstitucionalidad, pero solamente para impugnar leyes electorales, no reformas a la Constitución. Valoró que, con fundamento en el decreto constitucional publicado el treinta y uno de octubre, esta acción es improcedente e, incluso, sin la reforma denominada “supremacía constitucional”, también era improcedente, al coincidir con lo formulado tanto por el Poder Ejecutivo Federal como el Senado de la República en el sentido de que no existe un mecanismo de control constitucional para analizar reformas o adiciones a la Constitución, ya que su Poder Revisor está sujeto, exclusivamente, a su propia autorregulación, de conformidad con el artículo 135 constitucional, máxime que, al no existir jerarquía entre sus preceptos, no hay materia para contrastar sus propias disposiciones.

Aclaró que su voto por la improcedencia se apoya, esencialmente, en dos precedentes de este Tribunal Pleno, es decir, los recursos de reclamación 8/2016 y 9/2016, cuya mayoría concluyó que resultaban notoriamente

improcedentes las acciones de inconstitucionalidad en contra de reformas y adiciones a la Constitución, siendo que el señor Ministro Laynez Potisek fungió como instructor y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández presentó los proyectos para confirmar ese auto de desechamiento. Aclaró no haber participado en esa decisión, pero la consideró acertada porque el artículo 135 constitucional tiene el mismo texto que en aquel entonces. Recordó que, durante la discusión de esos asuntos, el señor Ministro Pérez Dayán señaló que “el texto constitucional le da competencia a esta Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, no entre esta Constitución y disposiciones de la misma”, el señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó que “la acción de inconstitucionalidad —como su nombre lo indica— es para verificar que una norma general es contraria o no a la Constitución, cómo —por petición de principio— podríamos analizar una norma que ya forma parte de la Constitución y, entonces, verificar si es contraria o no a la propia Constitución. Me parece que, partiendo de este principio, —para mí— puede sostenerse la improcedencia de este tipo de medio de regularidad constitucional respecto de lo que es texto constitucional”, la señora Ministra Presidenta Piña Hernández apuntó que “A mi juicio, no existen las condiciones para realizar un desarrollo interpretativo de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, puesto que la Constitución Mexicana no prevé un supuesto de

procedencia que pueda ser interpretado para incluir a las reformas constitucionales como objeto de control de la acción; por lo que, admitir la procedencia de este medio de control, en el caso, implicaría que esta Corte legislara positivamente en sentido fuerte e introdujera un nuevo supuesto de procedencia que modificara radicalmente la función asignada por el Constituyente a la acción de inconstitucionalidad, con lo que la Corte estaría rebasando injustificadamente su función constitucional y adentrándose en la de los otros Poderes del Estado. Por eso sostengo el proyecto” y el señor Ministro Aguilar Morales sentenció que “De aceptar la posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad sea procedente para impugnar reformas a la Norma Fundamental del Estado Mexicano, se desconocería que en el artículo 105 de esta Constitución, con toda claridad se prevé que ese medio de control únicamente procede para impugnar la constitucionalidad de normas generales inferiores a la Constitución; lo que se corrobora al analizar los supuestos contenidos en la fracción II en sus incisos del a) al i), en los cuales claramente se refiere a disposiciones generales de rango inferior a la Constitución y, aun cuando se mencionan leyes –como se ha señalado– y si bien la Constitución –de manera general– se puede considerar una ley, desde luego, pero el sentido que entiendo de esta disposición es que sean leyes que no sean la Constitución ya que la confronta se hace precisamente contra el texto constitucional [...] En este orden de ideas, considero que la acción de inconstitucionalidad no es

procedente para impugnar reformas a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de que en la demanda respectiva se hubieran planteado violaciones al procedimiento regulado en el artículo 135 de la propia Norma Fundamental que regula el procedimiento”. Aludió a las posiciones de un Ministro y Ministra ahora en retiro.

Indicó que, al tratarse de un asunto prácticamente idéntico a los de aquella ocasión, se debe refrendar el sentido de las ejecutorias apuntadas, fundamentalmente porque los artículos 105 y 135 constitucionales han mantenido la misma redacción desde entonces, por lo que resulta de vital importancia preservar la estabilidad de este criterio de la mayor relevancia jurídica y política por el grave impacto que tendría en el equilibrio entre los poderes de la Unión. La Constitución ha establecido reglas para el autocontrol y moderación judicial con el objeto de evitar excesos en las interpretaciones de esta Suprema Corte, algunas veces de manera explícita, como las votaciones calificadas, y de forma implícita, como la competencia a otros órganos para resolver determinados asuntos, como los medios de impugnación en contra de actos en materia electoral, siendo el caso que el artículo 135 constitucional colocó un obstáculo implícito e insalvable de no darle ninguna participación al Poder Judicial de la Federación para intervenir dentro del procedimiento para reformar o adicionar la Constitución, por lo que la única obligación de esta Suprema Corte es respetar su contenido y hacerlo respetar

en sus decisiones. La Constitución prevé los mecanismos para solucionar los conflictos entre particulares y las autoridades, pero no proporciona ningún medio de control para resolver supuestas inconsistencias entre sus propias disposiciones, pues tiene una suficiencia plena y reglas claras para organizar la vida social, por lo que únicamente se debe aplicar e interpretar con toda la fuerza normativa que le corresponde, como la guía para pacificar los problemas.

Refirió el pronunciamiento del señor Ministro Pérez Dayán durante la ceremonia del 107 aniversario de la promulgación de la Constitución: “La Constitución es una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces’, escribió Alexander Hamilton en 1788. El Poder Judicial tiene perfectamente claras esas palabras y entiende que, por encima de la Constitución, no hay poder alguno, nada ni nadie. No permitamos que esto se olvide o se confunda”.

Por estas razones, se pronunció por la improcedencia de las acciones acumuladas con un voto particular, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, 59 y 65, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia y 105, fracción II, inciso f), constitucional, para desarrollar que, desde el dos mil dieciséis, se han declarado notoriamente improcedentes las acciones de inconstitucionalidad promovidas para impugnar reformas o adiciones de rango constitucional.

Invitó a una profunda reflexión acerca de la trascendencia de abrir un espacio para que esta Suprema

Corte se adscriba, por sí y ante sí, una competencia que la Constitución no le entregó en forma expresa ni implícita, suscitándose la consecuente inseguridad jurídica, como la que ahora se vive en una fuente frecuente de enfrentamiento entre los Poderes de la Unión. Apuntó que los órganos electos democráticamente son quienes deben decidir, en forma expresa, si es su voluntad entregar a esta Suprema Corte la competencia para analizar las reformas o adiciones de la Constitución porque, de lo contrario, aun cuando se tengan los mejores propósitos, se invertiría el orden lógico de las cosas, ya que la fuerza moral y legitimidad, como Tribunal Constitucional, nace de lo que le autorice la Constitución y, en forma concomitante, de su respeto irrestricto. Estimó que se debe respetar la división de Poderes para evitar la ruptura del equilibrio y el bien de la República, por lo que esta Suprema Corte no debe medir fuerzas o enfrentarse a otros Poderes, sino ser responsables y resolver con mesura, cautela y prudencia este proyecto por el bien social, político y económico de México.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció la calidad del proyecto.

Recordó que no se trata de un mitin político, sino de la resolución de un proyecto, y recordó que solamente se sometió a consideración el apartado de legitimación. Estimó que, si esta Suprema Corte ha invalidado una gran cantidad de leyes, es porque estaban mal hechas. Destacó el error común, frecuente y repetido de qué entender por las

remuneraciones del titular del Poder Ejecutivo, pues únicamente se toma en cuenta la retribución monetaria y no las demás prestaciones, como refiere el artículo 127 constitucional (“Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie”).

Reconoció que, si bien el proceso democrático se siguió en el decreto reclamado, precisamente esta Suprema Corte está tratando de analizar si metodológicamente fue correcta, como lo señala el artículo 135 constitucional, para ser congruente consigo misma. Retomó que, como ha sostenido en múltiples ocasiones, si no hay un procedimiento debidamente seguido, en realidad no se trata de una norma constitucional, sino un intento de norma constitucional.

Aclaró que el recurso de reclamación 9/2016 no fue de su ponencia, y recordó que derivó de una acción que se promovió por Morena en contra del decreto por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de la reforma política de la Ciudad de México, en la cual, si bien compartió la postura mayoritaria del Tribunal Pleno, señaló que “en casos extremos, para mí, donde advierta que una supuesta reforma constitucional no siguió al menos los procedimientos mínimos previstos por el artículo 135 constitucional y atendiendo al propio principio de supremacía constitucional, consideraré que lo impugnado no es propiamente un acto constitucional y por ende, no se le puede otorgar el trato de una norma que proviene del Poder Reformador de la

Constitución, y en ese caso, resultaría procedente ese medio de control”, como en el presente, en el que se pretende, al menos en los hechos, eliminar completamente al Poder Judicial de la Federación como está constituido actualmente.

Anunció su voto en favor de esta propuesta de legitimación sin tomar todavía en cuenta el análisis de procedencia o improcedencia de esta acción, sobre lo cual se pronunciará en su momento.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció de acuerdo con el proyecto, pero por razones adicionales. Recordó haber votado en contra en los recursos de reclamación 8/2016 y 9/2016, por lo que no le representa una nueva reflexión y, como especificó en sus votos particulares, no es manifiesto ni indudable desechar estas acciones de inconstitucionalidad.

Estimó que se debe justificar por qué los partidos políticos tienen legitimación para presentar esta acción a pesar de que las elecciones judiciales se regulan como apartidistas, es decir, no tienen participación directa e, incluso, están impedidos para realizar actos de proselitismo. Este aparente problema se supera a partir de tres consideraciones: 1) este Tribunal Pleno ha reconocido, por unanimidad, que los partidos políticos tienen legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad relativas a los sistemas electorales de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, sistemas electorales en los que no necesariamente participan, como en las acciones de

inconstitucionalidad 116/2019 y 138/2023, 2) la Constitución concibe a los partidos políticos como unidades para garantizar la democracia en su artículo 41, lo que trasciende al carácter apartidista de las elecciones judiciales y 3) los procesos electorales judiciales coinciden con las elecciones legislativas y del Ejecutivo, en la que los partidos sí participan, lo que hace imposible desvincularlos de los procesos.

En cuanto a la legitimación de las disposiciones del decreto sin un componente electoral, como la prohibición de constituir fideicomisos o las nuevas reglas para las suspensiones y efectos del amparo, consideró que se resuelve con los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 116/2019 y 138/2023, citadas por el proyecto, en los que se determinó que, cuando una disposición electoral forma parte del conjunto normativo, la acción es procedente respecto de la integridad del decreto en cuestión, particularmente cuando se argumentan violaciones al proceso legislativo, ya que las acciones de inconstitucionalidad no tienen ningún criterio de afectación, como si se tratara de una controversia constitucional o un juicio de amparo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo valoró que la legitimación en el proceso está acreditada porque se trata de partidos políticos con registro y comparecen a través de sus representantes legales, mientras que la legitimación en la causa que, en este caso, está delimitada por el propio texto

constitucional respecto de normas generales en materia electoral. Compartió, en términos generales, la conclusión del proyecto, pero se separó de diversas consideraciones.

Enfatizó, respecto de la propuesta de nueva reflexión acerca de los recursos de reclamación 8/2016 y 9/2016, que se han presentado algunos precedentes en los que se ha discutido la posibilidad de analizar reformas constitucionales, en algunos casos a través de juicio de amparo y, en otros, acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales.

Recordó que el primero en el que intervino fue el amparo en revisión 2021/2009, en el cual expresó que el artículo 135 constitucional establece un procedimiento rígido para modificarla, por lo que debe ser revisable por parte de este Tribunal Constitucional porque el propio texto constitucional señala que, si no se cumple, las modificaciones no formarán parte de la Constitución, aunque ya estén aprobadas y publicadas, así como que no era constitucionalmente posible considerar que el Poder Reformador equivale al Poder Soberano del Pueblo y, en consecuencia, no puede pensarse que no tenga ningún tipo de límite en su actuación. Explicó que el Poder Reformador o el Constituyente Permanente es un órgano constituido, no es el Constituyente Originario y, en esa medida, al menos en cuanto al procedimiento para las modificaciones a la Carta Magna, tiene que ajustarse a lo que establece la norma constitucional. Aclaró que la diferencia entre el Poder

Soberano del Pueblo y el Poder Reformador o Constituyente Permanente consiste en que únicamente el primero está autorizado, constitucionalmente, para darse otra forma de Constitución y otra forma de gobierno. Agregó que, en aquella ocasión, señaló que es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado constitucional debe prever garantías o medios de control sobre aquellos actos que se aparten de las reglas constitucionales y que, por las circunstancias históricas, sostuvo que el juicio de amparo no era el medio idóneo para realizar esa revisión, toda vez que, en esos momentos, no estaba dotado de efectos generales, cuestión que la doctrina constitucional fue permitiendo hasta el contexto actual.

Indicó que la segunda discusión en la que intervino fue al fallarse los recursos de reclamación 8/2016 y 9/2016, en los que precisó que estaba abierta la posibilidad de impugnar, en una acción de inconstitucionalidad, cuestiones relativas al procedimiento de reformas a la Constitución, como marca el artículo 135 constitucional, y señaló que, en cuanto al contenido material de una reforma, no era viable analizar una norma que ya formaba parte de la Constitución, que fue la parte que citó la señora Ministra Esquivel Mossa; sin embargo, desde entonces aclaró que esa posición obedecía a que, en ese proyecto, no se introdujo el análisis del entonces nuevo texto del artículo 1° constitucional ni el debate de las llamadas “restricciones constitucionales”, contexto que hoy estimó inviable dejar fuera del debate atendiendo a la doctrina en materia de control de

convencionalidad y los vicios de los procedimientos legislativos.

Valoró que el rigor para examinar una reforma a la Constitución no puede ser menor a aquel que se imprime cuando se sujeta a escrutinio una reforma a una ley ordinaria. Ahora bien, en materia de impugnación del contenido material de una reforma constitucional, el proyecto propone una nueva reflexión; sin embargo, señaló que el entorno y el contexto es distinto a cuando se emitieron las resoluciones referidas. El parámetro para poder establecer si una modificación constitucional puede ser materia de revisión por parte de este Tribunal Constitucional tiene que construirse a partir de los artículos 1º, 29 y 133 constitucionales, pero de manera más relevante a partir de los recientes casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se estudió la convencionalidad directa de preceptos de la Constitución.

Recordó que, cuando se suscitaron esos debates en dos mil once y dos mil dieciséis, resultaba inédito que un tribunal internacional invalidara o se pronunciara sobre la validez de cualquier reforma o modificación constitucional del país, sino únicamente sobre leyes secundarias. Ahora, existen diversos casos, como “García Rodríguez y otro Vs. México”, en el cual se condenó y resaltó que México no llevó a cabo un control difuso de convencionalidad *ex officio*, aun cuando fue solicitado, y se determinó que un artículo de la Constitución Política vulneraba, entre otros, los derechos de

igualdad y no discriminación por ser contrario al artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y “Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México”, en el cual estableció que algunos artículos de la Constitución resultan incompatibles con dicha Convención, obligándose al Estado Mexicano a adecuar sus disposiciones. Estas resoluciones generan un entorno distinto al analizado en dos mil dieciséis, donde se tuvo la última discusión sobre el tema del análisis de las reformas constitucionales. Retomó que estos casos interamericanos ejemplifican que, si el Estado Mexicano, mediante su tribunal competente, no ejerce el control de convencionalidad a que está obligado, entonces la Corte Interamericana de Derechos Humanos se verá en la necesidad de tomar medidas ante ese incumplimiento.

Aclaró que, cuando se discutió en este Tribunal Pleno el cumplimiento de la sentencia del caso “Radilla Pacheco Vs. México”, apoyó el tema de las restricciones expresas en la Constitución y que solamente serían aplicables los criterios de la Corte Interamericana cuando en la Constitución no existiera una restricción expresa; sin embargo, en los casos interamericanos referidos, precisamente, se estudiaron algunas restricciones expresas de la Constitución, así que queda claro que los jueces mexicanos deben llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad. Agregó que el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a los Estados parte a adoptar, con arreglo a sus

procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención, lo que implica evitar la promulgación de normas generales que impidan su libre ejercicio o que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen. Entonces, en el contexto convencional y constitucional actual, de conformidad con los artículos 1º y 133 constitucionales y los tratados o instrumentos convencionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concluyó que esta Suprema Corte tiene la competencia de fuente nacional y convencional para revisar que el derecho interno mexicano, incluida la Constitución, sea compatible con ese marco de regularidad convencional.

Añadió que ese marco de regularidad constitucional, conforme al artículo 136 constitucional, está compuesto por los principios sancionados por el Constituyente Originario, que no admiten reforma en contrario por parte del Poder Reformador; a su vez, el diverso artículo 29 deja claro el valor de ciertos derechos que no podrán ser sujetos a restricción o suspensión; el diverso artículo 40 contiene un principio histórico avalado por varios instrumentos de orden constitucional, que defiende como régimen político de Constitución del Estado el de una república representativa, laica y federal; el diverso artículo 135 establece los mecanismos o procedimientos requeridos para una modificación constitucional; en tanto que el diverso 136 está referido a la inviolabilidad material de los principios

constitucionales sancionados por el Constituyente Originario. Por tanto, se manifestó a favor de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en términos generales, a favor de la legitimación de los partidos políticos, separándose de diversas consideraciones.

Respecto de la reforma denominada “de inimpugnabilidad o supremacía constitucional”, que el proyecto no toma en cuenta porque su publicación fue posterior a su elaboración, cuestionó que, si era tan claro y contundente que no había manera de revisar una reforma a la Constitución, por qué se expediría una reforma, precisamente, con ese contenido expreso. Se sumó al reconocimiento del trabajo realizado por el equipo del señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá.

La señora Ministra Ortiz Ahlf reflexionó sobre el significado del principio de supremacía constitucional. Recordó que no se ha derogado el artículo 133 constitucional, el cual establece que esta Constitución, las leyes y tratados que estén de acuerdo con la misma serán Ley Suprema de toda la Unión, lo cual significa que, a pesar de la reforma al artículo 1° constitucional, prima la Constitución. Ese precepto encuentra sus antecedentes desde la Constitución de mil ochocientos veinticuatro. Señaló que Óscar Rabasa, en mil novecientos treinta y cuatro, propuso en un tratado lo que se retomaría como la redacción de ese artículo de supremacía constitucional. Esto implica

que no se pueden aplicar, internamente, leyes que no se ajusten a la Constitución.

Recordó que, en mil novecientos ochenta y uno, se reformó el artículo 1° constitucional para ajustarse al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de San José de Costa Rica. Apuntó que, en ese entonces, distintas disposiciones constitucionales eran contrarias a los tratados internacionales, como sus artículos 3 y 29, acerca de la suspensión de derechos fundamentales. A raíz de la reforma en materia de derechos humanos, en que se incorporó un estatus especial de los tratados de derechos humanos, se presentó un problema de definición sustancial para distinguir entre tratados, ante lo cual el constitucionalista Elisur Arteaga distinguió entre Constitución y tratado, Zarco precisó el término “convenciones”.

Retomó que el artículo 133 habla de tratados internacionales, que son la Ley Suprema de toda la Unión. Aclaró que ese concepto encuentra su antecedente en la Constitución de Estados Unidos, pero ese sistema de derecho norteamericano o anglosajón es derecho distinto al mexicano, a saber, este último es de derecho estricto y, por ende, se tiene que aplicar la Constitución. Aclaró que casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, primero se presentaron ante la Comisión Interamericana, pero no tiene funciones jurisdiccionales, por lo que su competencia se reconoció hasta que se resolvieron los casos “Castañeda Gutman Vs. México”, “González y otras (Campo

Algodonero) Vs. México” y “Alvarado Espinoza y otros Vs. México”. Advirtió que esas resoluciones se deben leer de manera completa e integral, y estimó que, en ningún caso, se han incumplido las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sobre cómo se compagina el control de convencionalidad, recordó que este Tribunal Pleno estableció jurisprudencia en el sentido de que, cuando hay restricciones, prima la Constitución porque, obligados por el control de convencionalidad, se debe dar una interpretación conjunta entre la norma constitucional e internacional, pero no inaplicar la Constitución en ningún momento so pena de romper el sistema jurídico mexicano por el simple hecho de celebrarse un tratado internacional. Llamó la atención sobre si considerar que todos los tratados son de derechos humanos, por ejemplo, los de materia ambiental o de asistencia diplomática y consular.

El señor Ministro Laynez Potisek consultó si aún se está discutiendo el apartado de legitimación, pues advirtió que ya se han expresado argumentos de fondo, sobre los cuales no ha intervenido esperando el momento oportuno.

La señora Ministra Batres Guadarrama aclaró que, efectivamente, el señor Ministro Aguilar Morales no fue el ponente del recurso en reclamación 9/2016, sino la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, quien expuso que “Es diáfano que la Constitución Federal, incluido su proceso de reforma, no pueda ser considerada, bajo ninguna intelección

razonable, como una ley federal o local en materia electoral, por lo que es evidente que la acción de inconstitucionalidad no es un medio que permita someter a la propia Constitución o su proceso de reforma, a control de constitucionalidad”.

Manifestó que, dentro del margen de libertad de expresión, se puede expresar con pasión por la justicia y que no es complaciente con criterios que son a todas luces injustos, toda vez que es importante distinguir y discutir con mucha claridad.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández precisó que el artículo 105, fracción II, inciso f), constitucional establece con toda nitidez que los partidos políticos tienen legitimación para impugnar normas generales en materia electoral que sean incompatibles con la propia Constitución, como es el caso de la reforma en comento, que establece normas generales de rango constitucional para elegir a los juzgadores del país.

Indicó que la naturaleza electoral de la reforma constitucional está acreditada porque este Alto Tribunal ha tenido un concepto de materia electoral en sentido amplio, o bien, dependiendo de los diversos mecanismos de control de regularidad constitucional.

Recordó que la Suprema Corte ha sostenido que el concepto de materia electoral no es el mismo para efecto de la procedencia de los distintos medios de control constitucional. Ejemplificó que, para efectos de la

procedencia de las controversias constitucionales, el concepto de materia electoral es más amplio que para la procedencia del juicio de amparo; sin embargo, es aún más amplio cuando es llevado a la materia electoral, tratándose de acciones de inconstitucionalidad e, incluso, se ha sostenido que serán de materia electoral todas aquellas normas relacionadas indirectamente con los comicios o, incluso, aquellas susceptibles de incidir de alguna manera en los mismos.

Agregó que el propio Poder Reformador de la Constitución estimó, expresamente, que la reforma constitucional al Poder Judicial tiene una naturaleza electoral porque, en el artículo transitorio octavo del decreto impugnado se establece que, para implementar la reforma, se aplicarán de manera directa las disposiciones constitucionales y, supletoriamente, las leyes en materia electoral, es decir, establece esta naturaleza electoral.

Compartió el sentido del proyecto relacionado con la legitimación de los partidos políticos; sin embargo, discordó en no reconocer legitimación a la minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Zacatecas y al Partido Político local Unidad Democrática de Coahuila, pues consideró que están legitimados en términos del artículo 105, fracción II, incisos d) y f), constitucional, toda vez que impugnan una norma general en la que todas las legislaturas locales, incluidas las de Coahuila y de Zacatecas, tuvieron intervención.

Añadió que, conforme al artículo 135 constitucional, para la adición o reforma a la Constitución es preciso que la iniciativa correspondiente sea aprobada por mayorías calificadas del Congreso de la Unión, así como la mayoría de las legislaturas locales, en ese orden de ideas, si las legislaturas locales son partícipes directas, activas y necesarias para lograr la reforma constitucional, ello llevaría a que cuentan con legitimación para acudir a esta acción de inconstitucionalidad.

Se separó de la jurisprudencia 33/2001, mencionada en el proyecto, al no compartir los requisitos de legitimación de minorías parlamentarias locales, así como de los párrafos 75 a 83, y anunció un voto particular.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado V, relativo a la legitimación, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con argumentos adicionales, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales con algunas adiciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de los párrafos del 79 al 84, Pérez Dayán en contra de cambiar el criterio de improcedencia y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 73 al 84, respecto de

reconocer la legitimación de los partidos políticos nacionales. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con argumentos adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con algunas adiciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de los párrafos del 79 al 84 y Pérez Dayán en contra de cambiar el criterio de improcedencia, respecto de no reconocer la legitimación de los integrantes del Congreso de Zacatecas y la del partido político local. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VI, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone: 1) declarar infundadas las hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores, relativas a que las reformas constitucionales del órgano reformador se encuentran aisladas del control de los poderes constituidos, que el órgano reformador ejerce una función soberana y que las reformas constitucionales no pueden ser contrastadas con la misma Constitución Federal, en razón de que involucran argumentaciones íntimamente relacionadas con el estudio de fondo y 2) desestimar la

hecha valer por los Congresos de Morelos, Nayarit, Tabasco, Zacatecas y Estado de México por realizar planteamientos similares, 3) desestimar las esgrimidas por los Congresos de Quintana Roo y Guerrero en el sentido de que los partidos promoventes y quienes suscriben las acciones carecen de legitimación, en los términos expuestos en el apartado de legitimación, 4) desestimar la hecha valer por el Congreso de Puebla respecto de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por no plantearse contra una norma electoral, en términos de lo expuesto en el apartado de legitimación y 5) declarar infundadas las planteadas por los Congresos de Coahuila, Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes y Querétaro, en el sentido de que no participaron en la aprobación del Decreto impugnado o votaron en contra de su aprobación, ya que su votación, en cualquier sentido, es determinante para la aprobación de dicho decreto.

Precisó que todos estos argumentos resultan infundados en su vertiente de causales de improcedencia dado que involucran argumentaciones íntimamente ligadas con el fondo del asunto y que son abordadas extensamente en los apartados relativos al parámetro de regularidad.

Añadió que se declaran infundadas las diversas causales de improcedencia planteadas por las legislaturas locales relacionadas con quienes no participaron en la aprobación del Decreto impugnado, no votaron o votaron en contra de este y que no le asiste legitimación pasiva al órgano reformador tratándose de controversias

constitucionales pues no se trata de dicho medio de control constitucional.

Manifestó que con posterioridad a que se publicara este proyecto de sentencia y con posterioridad a que se dictara el cierre de trámite de esta acción de inconstitucionalidad, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 105 constitucional que establece que son improcedentes las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto controvertir las adiciones o las reformas a la Constitución Federal. Esta reforma establece en su artículo Segundo transitorio que será aplicable para los asuntos que se encuentren en trámite.

Recordó que, al momento de la publicación de la reforma en materia de supremacía constitucional, la presente acción de inconstitucionalidad se encontraba en fase resolutoria, pues el cierre de la instrucción ya había tenido lugar y el proyecto de resolución ya era público, por lo que no resulta aplicable la mencionada causa de improcedencia y estas consideraciones se agregarán en el engrose correspondiente.

La señora Ministra Ortiz Ahlf reiteró su postura en contra de declarar infundadas las causas de improcedencia y por el sobreseimiento del presente asunto.

Resaltó la importancia de que el pasado treinta y uno de octubre se publicó el decreto que reforma el primer

párrafo de la fracción II del artículo 107 y se adicionó un quinto párrafo al artículo 105 de la Constitución, estableciendo de manera explícita la imposibilidad de impugnar reformas constitucionales. Este decreto establece, de manera clara, en el último párrafo del artículo 105 la improcedencia de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad dirigidas a impugnar adiciones o reformas constitucionales, aplicándose de forma directa al presente caso.

Adicionalmente, los artículos primero y segundo transitorios de ese decreto determinan que la reforma entró en vigor el primero de noviembre y que los asuntos en trámite deberían de ser sobreseídos. Abundó en que, si bien esta reforma aclara el alcance constitucional, no introduce una novedad en la tradición jurídica del país, pues el artículo 135 de la Constitución ya confiere al Poder Revisor la facultad soberana de adicionar o reformar la Constitución, excluyéndolo de cualquier control constitucional jurisdiccional.

Recordó que, aún sin este decreto, existe una línea jurisprudencial consolidada que, en los últimos precedentes, ha reconocido la improcedencia de revisar el contenido material de reformas constitucionales, entre estos, los amparos en revisión 170/1998, 519/2008, 2021/2009, 592/2012, 632/2012, 565/2013, el amparo directo 32/2013, los amparos directos en revisión 2673/2013 y 4267/2013, la controversia constitucional 82/2001, los recursos de

reclamación 361/2004, 8/2016 y 9/2016 y las acciones de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada.

Además, recientemente la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 105/2021, resuelta el primero de diciembre de dos mil veintiuno, reiteró de forma unánime, conforme al artículo 135 constitucional, la improcedencia de impugnar en amparo reformas constitucionales, ya que el Poder Reformador no está sujeto a mecanismos de control jurisdiccional.

Consideró que este proyecto debería contemplar no solamente la reciente reforma, sino toda la línea jurisprudencial, por lo que resulta suficiente para sobreseerse. Este supuesto no es innovador, sino que ilustra cómo el dinamismo legislativo puede alterar el marco normativo, haciendo imposible evaluar la validez de las normas bajo circunstancias distintas a las originales. Asimismo, la mención del término “en trámite” en el artículo transitorio segundo del decreto implica la aplicabilidad a todos los asuntos pendientes, sin distinción de su estado procesal. Esta práctica no es novedosa, ya que esta Suprema Corte ha aplicado, de manera constante, el marco constitucional vigente al momento de resolver el recurso de reclamación 302/2023, derivado de la controversia constitucional 316/2023, donde se negó una suspensión a la luz de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil veinticuatro.

La señora Ministra Ríos Farjat se manifestó a favor de la procedencia con razones adicionales.

Estimó que la discusión respecto de la posibilidad de revisar reformas constitucionales parecería añeja para este Tribunal Pleno, sobre lo cual esta Corte se ha autocontenido en reiteradas ocasiones, desde antes de que formara parte de ella.

Consideró que una cosa es limitarse frente a reformas constitucionales regulares y otra es analizar reformas constitucionales medulares, que son las que se realizan sobre cláusulas pétreas. Respecto de las primeras, este Órgano Colegiado no ha concluido poseer las facultades de inaplicar o eliminar normas constitucionales; sin embargo, este Pleno no ha analizado reformas constitucionales medulares.

Precisó su interpretación frente a reformas regulares, pues existe un coto vedado que permite solucionar problemáticas o contradicciones del texto constitucional por la vía de la interpretación, no de inaplicar o expulsar reformas regulares desde la teoría constitucional, pues, al no estar inscrita en una cláusula pétrea, difícilmente puede ser expulsada o inaplicada por un Tribunal Constitucional. En ese caso, la Constitución se volvería relativa y, por eso, es indispensable la autocontención.

Recordó cuando en dos mil diecinueve fue cuestionada, por la Comisión de Justicia del Senado de la

República, sobre si era viable la revisión a una reforma constitucional, y la respuesta fue que no se puede ver a la Judicatura ajustando ordinariamente lo dispuesto por el Constituyente, además de que el Constituyente no es sinónimo de Poder Reformador, ya que son dos personas jurídicas distintas.

Aclaró que, aun cuando sigue creyendo que la Judicatura debe autocontenerse cuando se reclaman normas constitucionales regulares o disposiciones que no tocan la médula misma constitucional, respecto de reformas medulares y cláusulas pétreas este Tribunal Pleno no se ha pronunciado, y que esa es la cuestión que se plantea en la demanda, lo que amerita un estudio de fondo porque una reforma en la médula del legado del Constituyente pudiera trastocar la esencia fundacional del Estado Mexicano: esa esencia que garantiza que, generación tras generación, se preserven los pilares básicos que costaron tanto en la historia.

Ese legado es la garantía de que, mientras esta Constitución sea vigente, el sistema de gobierno del país es una república representativa, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. También es legado del Constituyente que el pueblo soberano ejerza esa soberanía por medio de los tres Poderes de la Unión. También son legado los derechos humanos, aunque este concepto ha evolucionado progresivamente con el tiempo, llegando a una cúspide de la

historia constitucional en dos mil once, cuando se reconocieron en el artículo 1° constitucional.

Aclaró que el Constituyente concibió este diseño a partir de una evolución histórica no exenta de desafíos y que, quizá, las generaciones actuales han olvidado, paradójicamente, porque se vive una armonía social y seguridad jurídica que permite ese legado del Constituyente Originario y que el Poder Reformador de la Constitución salvaguardó por décadas como un pilar de paz y de progreso.

Expresó que, en esta salvaguarda honrosa, nació, creció y se hizo abogada. Por décadas, el Poder Reformador ajustaba la Constitución para que le fuera hablando a toda una generación. La Constitución le tiene que “hablar” a cada generación. Quizá por esa salvaguarda histórica de los ideales originarios es que no se puede imaginar que sus ideales pudieran ser reescritos por el propio Poder Reformador algún día, siendo su tarea salvaguardarlos.

Puntualizó que, en la demanda que se analiza, se alegan cuestiones que implican que se varíen las cláusulas fundamentales de equilibrio entre los Poderes del Estado Mexicano porque se rediseñó por entero al Poder Judicial sin permitirle orientar ese rediseño, porque se estableció que los otros dos Poderes intervengan en el nombramiento de los funcionarios de este, y porque, además, se trata de una generación judicial que se educó bajo los parámetros de

capacitación técnica, que le fueron pautados por el Estado Mexicano.

Así, el Poder Judicial resulta un Poder intervenido y, en esto, se aleja de la esencia de la autonomía con lo que lo dotó el Constituyente, según se plasma en la demanda. Describió que, dentro de la demanda, entre otras cosas se plantea que la reforma impone, al menos, tres cuestiones al Poder Judicial: 1) que los Poderes participen en el nombramiento de los jueces, 2) que los otros Poderes dicten los perfiles y sistema de nombramientos para este Poder y 3) que el Estado Mexicano pueda desdecirse de los compromisos que había generado con las personas que el Poder Judicial formó y capacitó. Estas tres cuestiones representan un desafío a la autonomía del Poder Judicial y, por lo tanto, al legado del Constituyente. En la idea del Constituyente de mil novecientos diecisiete, un poder autónomo no puede decidir lo que corresponde decidir a otro, porque se rompería la división y equilibrio de Poderes.

Reflexionó sobre si esta demanda implica que jamás pueda evolucionar el sistema judicial mexicano; además, estimó que no se sugiere que tampoco pueda aspirarse a mejorías constantes por parte de las instituciones del Estado Mexicano. De hecho, en este supuesto la Judicatura es susceptible de padecer descuido y negligencia o corrupción. Estimó que la vigilancia de las cosas públicas requiere ser constante, creativa y más en las áreas de justicia.

Reiteró su creencia de que, desde hace mucho tiempo, la función judicial ha requerido autocrítica y mayor comunicación de sus quehaceres con la sociedad. Hay pliegues en el diseño institucional que no están claros, que dan la impresión de permitir justicia a modo o a la venta o tráfico de influencias y, entre que eso pudiera ser verdad algunas veces, también lo es que, a quien no beneficia una sentencia, dirá que no fue su mal litigio o su mala causa lo que le hizo perder, sino la corrupción de quien juzgó.

Manifestó estar a favor de que los diseños constitucionales deben revisarse y mejorarse constantemente; sin embargo, el punto de la discusión, en realidad, tiene que ver con la autonomía de este Poder. El Constituyente dotó a cada poder de autonomía, entendida como la capacidad de decidir, por sí mismo, las cosas que le atañen de manera directa, como el perfil de sus funcionarios. Esa autonomía es parte del legado del Constituyente y tiene un valor constitucional de equilibrio entre los Poderes del Estado.

Consideró que modificar una cláusula pétrea es un suceso extraordinario porque, en principio, el principal garante de salvaguardar el legado del Constituyente es el Poder Reformador, de manera que, ante la falta de esa tarea, la Corte debe revisar qué hacer en relación con la protección a esa salvaguarda.

Reconoció que esto es extraordinario y que la Constitución no puede ser cuestionada o editada por los

otros Poderes del Estado. En un entorno de vida constitucional normal y armónico, la Constitución no se cuestiona; sin embargo, existen dos niveles de reformas a la Constitución. El primer nivel se puede identificar como “regular”, y contra el cual no procede una revisión judicial. El segundo nivel, al que llamó “medular”, se introduce en el núcleo del legado del Constituyente y lo altera, cambia su estructura básica de contención y equilibrio de poder político como garantía de estabilidad y prosperidad de la Unión o arriesga la protección de los derechos humanos, por ejemplo. Indicó que, al hablar de una reforma medular, se refiere a lo que algunos teóricos constitucionalistas han llamado como una “eliminación constitucional”. Sobre esto, el proyecto es robusto en doctrina. Con esta reforma, el Poder Reformador cambia profundamente la sustancia misma de la Constitución, incluyendo las bases institucionales del Estado, transformándolas bajo esta idea de la eliminación constitucional doctrinaria, transformándolas en un instrumento de mayoría política temporal, lo cual es equivalente a que un poder constituido asuma la autoridad de un Poder Constituyente Originario, siendo que la labor de ese Poder Reformador debe ser salvaguardar el legado de este. Esto en términos doctrinarios.

Así, como una protección ante esa eventualidad es que, justamente, algunos diseños constitucionales de otros países tienen las llamadas cláusulas pétreas o de eternidad para blindar a la Constitución de cambios que puedan convertirla en un instrumento de dominación autoritaria, en

lugar de un garante de libertades democráticas. Algunos países con este diseño constitucional, como Alemania, han tenido que aprender la lección a través de durísimas experiencias históricas.

Agregó que, ante una reforma regular, no es dable tocar judicialmente a la Constitución, pues una vez tocada esa puerta permanecerá abierta. En cambio, en la reforma medular, la reflexión es distinta a fin de preservar la esencia constitucional, y eso es lo que se plantea en este caso. Desde esta óptica, consideró que esta Suprema Corte, como órgano rector del Poder Judicial, puede pronunciarse en el fondo.

Por desgracia, ante pronósticos recogidos al vuelo sobre lo que sucederá después de lo que se decide aquí, como si se cumplirá o no la decisión que sea, parecería que lo conveniente sería aceptar con gracia lo inevitable y evitar, incluso, la reflexión constitucional que, al menos enriquecería, el derecho constitucional.

Concluyó que el Poder Reformador, en el caso más extremo que se decida, siempre tiene la posibilidad de replantear cosas y, en todo caso, orientar las políticas públicas como mejor lo considere dentro de su margen de maniobra, que es bastante amplio. Por esas razones, consideró que optaba por adentrarse al estudio de fondo.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar de acuerdo con la propuesta en cuanto a desestimar las causas

de improcedencia hechas valer, pues, como correctamente se propone, se trata de argumentos que involucran el fondo del asunto y será, precisamente ahí, donde se abordarán para su discusión o debieran hacerse así.

Indicó que es un hecho notorio para este Tribunal Pleno que el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro se publicó el decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105 de la Constitución en materia de inimpugnabilidad en las decisiones o reformas a la Constitución. En concreto, en esta reforma constitucional se introdujo una nueva causa de improcedencia para los medios de control constitucional que se promuevan en contra de adiciones o reformas a la Constitución; sin embargo, este decreto no puede tener el efecto de dejar sin materia el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad, en primer lugar, porque, en términos del artículo transitorio segundo del propio decreto, sus disposiciones rigen respecto de los asuntos que se encuentren en trámite al momento de su entrada en vigor. En consecuencia, no resulta aplicable a la presente acción de inconstitucionalidad, atendiendo a que este expediente no se encuentra en trámite, sino en etapa de resolución por haberse cerrado la instrucción con anterioridad a la publicación del referido decreto.

Consideró que este Alto Tribunal incurriría en una falacia de petición de principio y se presentaría una

paradoja, pues en las acciones de inconstitucionalidad se impugna, precisamente, la validez de un decreto de reformas a la Constitución General. Por tanto, el estudio de fondo consiste en determinar si el marco jurídico permite la revisión de reformas a la Constitución cuando se vulnere el procedimiento de enmienda que se regula en el artículo 135 de la Norma Fundamental. En ese sentido, el proyecto está construido a fin de dar respuesta a ese planteamiento también en el fondo del asunto.

Agregó que el proyecto distingue entre un Constituyente Originario, que promulgó la Constitución de mil novecientos diecisiete, y un Órgano Reformador de la Constitución, que cuenta con atribuciones que no son ilimitadas y deben respetar los principios fundamentales de la Constitución de ese año; principios que están, entre otros, establecidos y protegidos en el artículo 136 de la propia Constitución. Para el proyecto, los enunciados normativos que emitió el Órgano Reformador de la Constitución no son propiamente parte de la Constitución todavía, sino que se incorporarán a la Norma Fundamental en la medida en que ese texto se haya aprobado conforme a las reglas del artículo 135 y dentro de los límites que permite la propia Constitución. No obstante, basta con referir, ahora, que no se podría declarar la improcedencia de las acciones con base en un nuevo decreto de reformas a la Constitución, pues se estaría dando a las acciones una respuesta con base en premisas que, precisamente, acusan de inválidas, imposibilitando la revisión de la reforma constitucional,

incurriendo así en una falacia de petición de principio y en una paradoja irresoluble.

En segundo lugar, señaló que el artículo 105 constitucional debe interpretarse de manera sistemática y armónica con los principios constitucionales reconocidos en los diversos artículos 13, 14, 16, 17 y 133 de la propia Ley Fundamental. El artículo 14 es categórico al establecer que “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna” y, en tal sentido, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro no puede ser aplicado retroactivamente a los accionantes para considerar improcedente la demanda intentada, pues los promoventes actuaron en ejercicio de un derecho de acceso a la justicia con base en un marco constitucional que no contenía el límite material hoy establecido. Consideró que, en todo Estado constitucional, el principio de seguridad jurídica, consagrado por el artículo 16 del Ordenamiento Supremo, garantiza a los justiciables tener certeza sobre la aplicabilidad de las normas en el tiempo, de modo que las acciones de inconstitucionalidad promovidas con anterioridad al decreto en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución se sustentó en una expectativa legítima de los institutos políticos promoventes, que debe ser respetada conforme al principio de control de regularidad constitucional, previsto, entre otros preceptos, en el artículo 105 constitucional.

Así esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad y el deber de supervisar y garantizar la congruencia y la estabilidad del orden constitucional a fin de fortalecer el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos de todo el pueblo de México, de modo que considerar improcedentes las acciones de inconstitucionalidad incumpliría ese mandato, máxime cuando las acciones de inconstitucionalidad se promovieron bajo el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional; un fin en el que todos deben coincidir, pues esta representa una salvaguarda indispensable para la convivencia armónica y pacífica por implicar el gran consenso social de valores y principios fundamentales que dan cohesión y estructura a la República.

Consecuentemente, a pesar de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto en comento, en un Estado de Derecho los cambios legislativos no pueden ni deben modificar los procesos judiciales en curso, ya que, de permitirse, se correría el grave riesgo de crear un marco constitucional o legal de leyes privativas, lo que también se encuentra proscrito por el artículo 13 de la Ley Fundamental. En efecto, pretender que los asuntos que se encuentran en trámite se resuelvan conforme a las disposiciones del decreto recién publicado, vulneraría la generalidad con que debe estar revestida toda norma.

Concluyó que los cambios constitucionales recién aprobados no pueden ni deben vulnerar las pretensiones

legítimas de los accionantes porque, de hacerlo, se violarían las prohibiciones de retroactividad de la ley, proscripción de leyes privativas, así como los principios del debido proceso, acceso a la justicia, seguridad jurídica y el control de regularidad constitucional.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con la conclusión de la propuesta, al estimar que es posible analizar la constitucionalidad de modificaciones a la Constitución; sin embargo, con una justificación de competencia y alcances distinta a la del proyecto, recordando sus votos particulares en los recursos de reclamación 8/2016 y 9/2016, donde formuló la pregunta sobre la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad contra las reformas constitucionales, que se contesta ahora de manera afirmativa.

Reconoció que, al momento de fallar estos recursos, no existía el último párrafo del artículo 105 constitucional, el cual ahora indica que son improcedentes las acciones que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a la Constitución; sin embargo, este no es un obstáculo insuperable de improcedencia, sino una acotación de competencia constitucional en aplicación de la reforma y, leyendo de manera coherente el texto constitucional en su conjunto, es posible la revisión de los casos de sustitución de la Constitución, lo que debe distinguirse de su mera adición o reforma.

Estimó que el problema jurídico que con más frecuencia se ha presentado en el derecho comparado es, precisamente, distinguir entre los casos que implican una reforma o adición, para lo que se entiende que el Órgano Reformador está facultado en los casos de sustitución de la Constitución, donde se pueden presentar problemas de competencia. En este sentido, hay sintonía entre los artículos 105 y 135 constitucionales. Los dos hablan de adiciones y reformas a la Constitución, no de sustituciones. Lo anterior no implica que toda sustitución sea, necesariamente, inconstitucional; sin embargo, la Suprema Corte cuenta con la facultad de revisar los casos de sustitución constitucional en acción de inconstitucionalidad. Se tiene esta facultad porque, siguiendo los razonamientos del proyecto, el Poder Reformador es, por definición, un Poder Constituido y no Constituyente, por lo que es un Poder limitado, distinción que ya se había realizado en los amparos en revisión 178/2008 y 552/2008.

Agregó que la distinción entre reforma y sustitución no es nueva ni siquiera en los debates de esta Suprema Corte, pues estos mismos precedentes ya hablaban sobre la posibilidad de destrucción constitucional. Citó el párrafo específico en el se discutió la identificación de los límites sustantivos del Órgano Reformador: “Estos límites implícitos se obtienen básicamente de la aceptación de dos principios fundamentales: la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes. A partir de tales principios se entiende que cualquier reforma atentatoria

contra alguno de ellos tendría que interpretarse, necesariamente, no como una modificación del ordenamiento constitucional, sino como una auténtica destrucción del mismo”.

Señaló que, en ese momento, el Tribunal Pleno se refirió a lo que la doctrina y el derecho comparado llama la teoría de la sustitución: la necesidad de reconocer que hay cambios constitucionales que son mucho más que reformas. Ahora bien, si se analiza la práctica en el derecho constitucional contemporáneo, este tipo de casos giran en torno a tres preguntas fundamentales. La central consiste en distinguir una reforma y una sustitución constitucional.

Para ello; sin embargo, se tiene que entender primero qué es una Constitución. Finalmente, es relevante saber cuáles son los mecanismos de cambio condicional y las facultades que comprende cada uno de ellos. Dos historias de derecho comparado bastan para ilustrar este punto. Desde hace décadas, la Corte Constitucional de la India maneja la doctrina de la estructura básica de la Constitución. En “*Minerva Mills V. Union of India*”, uno de los casos más representativos, la Corte de la India examinó una reforma que establecía, expresamente, que el Poder Constituyente del Parlamento no tenía ninguna limitación para enmendar la Constitución y que ninguna enmienda de la Constitución podía ser cuestionada por ningún tribunal por ningún motivo. Al respecto, esa Corte afirmó que el poder ilimitado de enmienda del Parlamento era una característica esencial de

la Constitución, por lo que el Parlamento no podía utilizar su propio poder de enmienda para eliminar las limitaciones de este poder.

Agregó que, en el continente americano, el mayor desarrollo doctrinal se ha dado en la Corte Constitucional colombiana, la que ha articulado un test de sustitución, dado que la competencia de reformar la Constitución no comprende la de sustituirla. La Corte tiene que revisar si se está llevando a cabo una sustitución, y solo un análisis sustantivo le permite verificar esa sustitución. Cuando se da una sustitución para esta Corte, por ejemplo gráfico, la reelección presidencial, en dos mil cinco esa Corte resolvió que una reforma, que permitía una primera reelección presidencial, no constituía una sustitución; sin embargo, en dos mil diez, ante la reforma para la segunda reelección, consideró que sí sustituye la Constitución. Para la Corte Colombiana, esta cláusula de segunda reelección presidencial no era, en sí misma, antidemocrática, pero el problema consistía en que, de aprobarse, el Presidente hubiera nombrado a la mayoría de los órganos destinados a actuar como contrapesos a su poder, lo que sustituía el principio fundamental de pesos y contrapesos y, con ello, la esencia misma de la Constitución.

Precisó que esta práctica de control es compartida en el derecho constitucional contemporáneo y que se basa en una concepción de identidad constitucional que responde a las tres preguntas planteadas: ¿qué es una Constitución,

qué es una reforma, y cuándo se convierte esa reforma en sustitución y qué medios de reforma autorizan qué tipo de cambios constitucionales? Estimó que la forma en que se ejerce este control responde a las particularidades de cada orden jurídico. De hecho, ambas doctrinas de control han recibido importantes críticas que hay que tomar en cuenta, particularmente la llamada crítica democrática, que consiste en cuestionar por qué la opinión de la Corte debe prevalecer sobre la del Poder Reformador acerca de cuáles son los elementos esenciales de la Constitución y, en todo caso, por qué estos no podrán ser modificados por el Poder Reformador.

Indicó que daría respuesta a estas importantes objeciones a partir de las tres preguntas en las que gira todo el asunto. ¿Qué es una Constitución? Primero, esta es una pregunta relevante porque la idea básica es que el concepto de reforma constitucional implica que la Constitución debe de ser tal antes y después de la reforma. No podría darse el caso de que el documento que resulte de este proceso pierda uno de los elementos definitorios del concepto de Constitución, y las Constituciones no son cualquier documento. En el Constitucionalismo moderno, al menos en el occidental, el punto histórico de partida es la declaración de derechos del hombre y del ciudadano de mil setecientos ochenta y nueve. En su artículo 16, esta declaración establece que “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de Poderes determinada, no tiene Constitución”. Indicó que, en el

constitucionalismo latinoamericano, las dos ideas sobre las que versó el debate fundacional en la historia constitucional moderna fueron la autonomía individual y el autogobierno colectivo. Estas ideas se traducen en los derechos humanos y en la división de Poderes como conceptos definatorios de toda Constitución. Ahora bien, a nivel abstracto estas ideas apuntan a los ámbitos en los que se encuentra el elemento identitario de cada Constitución, pero el juicio de identidad debe hacerse en las Constituciones en concreto. Para el caso mexicano, en la contradicción de tesis 21/2011 se sostuvo que el principio de supremacía constitucional tiene dos vertientes: una relativa al sistema de fuentes y de jerarquía normativa, la supremacía constitucional en el sentido clásico, y otra relacionada con la protección coherente de una unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos. La supremacía no es sólo de reglas, sino de un conjunto de principios que forman la narrativa interna de la Constitución.

Así, en el amparo en revisión 284/2022, un asunto sobre la prisión preventiva oficiosa que aún no se ha fallado, pero que se hizo público, se articuló esta misma idea. Citó el párrafo 250, en el que se afirma que “Si la Constitución asume un compromiso con la integridad y la coherencia, entonces, el acto de elevar una institución a ese rango no puede simplemente desentenderse de la visión general que el mismo Constituyente ha proporcionado sobre el sentido general del proyecto constitucional”. En otras palabras, las

normas que se van añadiendo a la Constitución o que la van modificando con el paso del tiempo, idealmente, deben procurar un importante grado de congruencia con ese proyecto de identidad. Esa identidad no se encuentra en una sola disposición, sino es el entretejido que le da coherencia y sentido.

Consideró que existen cláusulas que parecen particularmente relevantes y son las que matizan el principio interpretativo de *lex posterior* porque el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, en su sentido más profundo, es una cláusula de soberanía popular, la cual indica que lo que se hace por la sociedad presente triunfa sobre la sociedad pasada; por ello, las cláusulas que modulan este principio general son, particularmente, relevantes, como indicativo de lo que la Constitución pretende mantener en tiempo o, incluso, la dirección en la que busca encaminar sus cambios. Reconoció, al menos, cuatro de estas cláusulas: el principio *pro persona*, hace comprender que la Constitución pretende identificarse como un ordenamiento siempre decantado por maximizar los derechos humanos; *el principio de progresividad*, parte de la misma lógica, pero busca orientar los cambios futuros; la tercera es el régimen de incorporación de derecho internacional, que apunta en esta misma dirección, pues se debe recordar que no sólo los derechos humanos de fuente convencional son los que se incorporan a nivel constitucional y el artículo 15 constitucional previene de cualquier modificación vía tratado que los menoscabe; y finalmente, el

artículo 29 da una lista de derechos y garantías que no pueden ser suspendidas en tiempo de emergencia constitucional, lo que vuelve a romper con la lógica temporal de *lex posterior* e incluye a las garantías judiciales.

Ahora bien, otro punto fundamental del proyecto del amparo en revisión 284/2002 es que la tarea de registrar la identidad de la Constitución no es una que corresponda, de manera exclusiva, a esta Suprema Corte. La identidad se constituye dialógicamente y siempre en democracia, de ahí que consideró más apropiado hablar de un proyecto de identidad constitucional, que da una identidad acabada y sin posibilidad de cambio, pues no existen cláusulas pétreas o de intangibilidad en nuestro orden jurídico, sino ámbitos con mayor resistencia al cambio porque tocan las fibras profundas de la identidad constitucional, y lo que exige esta mayor resistencia es 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.

¿Qué distingue, entonces, una reforma de una adición o de una sustitución? La sustitución modifica la identidad constitucional. Normalmente, identificar este tipo de cambios no es tarea sencilla y representa una carga argumentativa importante. Para empezar, en el juicio de sustitución se toma a la Constitución como un todo, por esto es que la corte constitucional colombiana exige el test para encontrar los elementos esenciales que estos subyacen de varias

disposiciones constitucionales. Piénsese en una reforma que elimina de tajo la libertad de expresión como derecho fundamental. Un segundo apunte es que la sustitución es una cuestión de grado. Por ejemplo, no es lo mismo eliminar la libertad de expresión que pretender un cambio total del régimen económico, ya que, mientras la primera socavaría completamente las posibilidades de cambio constitucional futuro, dado que la libertad de expresión es una precondition fundamental del control al poder vía la ciudadanía, en el segundo caso esto no es tan claro. En el ejemplo colombiano no era lo mismo una que dos posibilidades de reelección.

Ahora bien, la reforma judicial es un caso fácil en este sentido, pues se está jugando con la conformación completa de uno de los Poderes de la Unión tanto a nivel federal como local, y se están modificando por completo las condiciones de independencia judicial. Este es un punto crucial, primero, porque las garantías de independencia judicial delimitan la forma en que el Poder Judicial interactúa con los otros Poderes; son una forma de relación entre Poderes. Segundo y más importante aún, porque el Poder Judicial es el encargado de la defensa de los derechos humanos contra los otros Poderes, incluso, al interior del propio Poder Judicial. De este modo, se están modificando todos los elementos constitutivos del concepto de Constitución: la garantía de los derechos y la división de poderes.

Reiteró que no existen cláusulas de intangibilidad, que la tarea de identificación de la identidad constitucional es compartida y que la sustitución es una cuestión de grado. Es factible que el Órgano Reformador haga sustituciones, solo que están sujetas a control constitucional. Esto se refuerza bajo la respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuáles son en México los mecanismos de cambio constitucional? El cambio constitucional se regula a través de dos disposiciones. El artículo 135, que es el mecanismo clásico de reforma o adición, el cual establece un diseño institucional específico: el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, así como por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas; esta disposición no señala, expresamente, ningún límite sustantivo al Poder Reformador. Por otro lado, el artículo 136 es una cláusula de inviolabilidad: prescribe que la Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. Leídos en conjunto parece que no se puede sujetar al Poder Reformador *a priori* a que no pueda modificar algún contenido. La Constitución no puede ser un pacto suicida, tiene que haber un mecanismo institucional para el cambio constitucional sin pasar por la revolución, al menos no la revolución entendida como un rompimiento del orden constitucional. De este modo, se acepta la posibilidad de sustitución por el propio Órgano Reformador, lo que no significa que estas potestades sean ilimitadas ni que esté exento de control.

La siguiente pregunta fundamental en este tipo de casos es sobre la naturaleza del control: ¿se trata de un control procesal, sustantivo o ambos? Esta pregunta no necesita ser contestada en toda su extensión, específicamente en cuanto a que, aun aceptando que el Poder Reformador puede llevar a cabo operaciones de sustitución si estas pueden abarcar cualquier contenido sustantivo, se responde que la Corte puede ejercer un control procesal, incluso, híbrido de las sustituciones constitucionales. El control es híbrido porque, para ejercerlo, como cuestión de procedencia se debe verificar si se trata de un caso de sustitución constitucional. Esto requiere un asomo al contenido sustantivo del cambio. Es un control procesal; sin embargo, al controlarse la forma de llevar a cabo la sustitución bajo el estándar de democracia deliberativa, se plantea una correlación básica de que, a mayor grado de sustitución constitucional, mayores serán las exigencias de robustez deliberativa en el proceso de cambio porque esta es la forma de democracia que se desprende del contenido transversal de la Constitución. La identificación de la identidad constitucional es una tarea compartida en la que también participa el Poder Reformador, pero existe una forma prescrita para hacerlo: si dicho Poder pretende modificar la identidad, es su responsabilidad identificarla y dialogar con ella de buena fe. En el caso concreto, tiene que preocuparse y ocuparse de cómo es que su pretensión de cambio no va a afectar la independencia judicial, la cual debe de seguir garantizada conforme al artículo 17

constitucional. Para mantener una narrativa coherente, debía ocuparse de las objeciones que, en esta materia, podrían formularse y que se recogen a lo largo del proyecto. Si lo hizo o no es una cuestión de fondo.

Enfatizó el componente de buena fe dentro de este estándar. El Poder Reformador tiene, al menos, dos mecanismos de control: la Corte, mediante los medios de control constitucional, y la ciudadanía, a través del voto popular y su poder de reemplazar a las personas que integran el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Para que la ciudadanía sirva como mecanismo de control, el presupuesto necesario es que el Poder Reformador sea explícito en lo que está haciendo. No hay lugar para el disimulo y el encubrimiento de los propósitos de un cambio constitucional.

Regresó al ejemplo de Colombia. Una de las razones por las cuales la reforma constitucional, que permitía la segunda reelección presidencial, fue invalidada es porque era *ad hoc*, esto es, estaba pensada para que una persona en particular fuera presidente, lo cual era un abuso constitucional. En otras palabras, parte de lo que debe verificar la Corte, en estos casos, es que la llamada “reforma constitucional” sea de buena fe, que sus intenciones reflejadas en los cambios que implementa sean explícitas, que si se busca eliminar la independencia judicial se diga que eso se está haciendo. Solo así la ciudadanía podrá ejercer control sobre el propio órgano reformador, además

de los posibles problemas sustitutivos que una reforma así podría acarrear.

Finalmente, hay una objeción más al control de cambio constitucional en el caso concreto. Las iniciativas que dieron paso a la reforma judicial se presentaron entre diciembre de dos mil veintitrés y febrero de dos mil veinticuatro. Entre estas fechas y la aprobación final de la reforma, se dio el proceso electoral de dos mil veinticuatro, y no es ningún secreto que la reforma judicial estaba en la boleta electoral. Se podría argumentar, entonces, que el respaldo democrático de esta reforma hace particularmente problemático su control por parte de la Corte. Este argumento tiene dos problemas. En el sistema constitucional, no hay una traducción directa entre el voto popular y la representación en el Congreso, al menos, desde mil novecientos setenta y siete, y la introducción del sistema de representación proporcional y la defensa del simple mayoritarismo es insostenible. Más aún, el artículo 54 constitucional acepta la sobre y subrepresentación, por lo que hay cierta distorsión entre lo votado popularmente y los lugares ocupados en el Congreso. En el caso concreto, tampoco es ningún secreto que la fuerza política que impulsó la reforma fue la que se benefició con estas reglas. El segundo problema de este argumento, ligado al anterior, es que en México no existe el mandato imperativo. No es que los y las representantes estén obligados a actuar de una forma perfectamente delineada por el electorado y que deban apegarse a un set fijo de instrucciones. Si fuera así,

ningún senador de oposición podría haber votado por la reforma, ya que no fue la razón por la cual recibió el voto del pueblo. Esto claramente no es así, pues aún bajo el nombre del poder reformador, no pueden confundirse con el representado. La supremacía nunca es de un órgano, solo es del pueblo.

La señora Ministra Batres Guadarrama manifestó su voto en contra de la procedencia, es decir, por la improcedencia para impugnar esta reforma, en primer lugar, porque el pasado treinta y uno de octubre se publicó la reforma constitucional en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución, esto es, se añadió un quinto párrafo al artículo 105 para establecer, expresamente, la improcedencia de las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad contra las adiciones o reformas.

Señaló que esta reforma constitucional es aplicable al caso concreto porque, al momento de resolverse la presente acción de inconstitucionalidad, se trata de un texto vigente en la propia Constitución y porque, en términos de su segundo transitorio, es aplicable a los asuntos que se encuentran en trámite, esto es, a todos aquellos en los que aún no se ha emitido sentencia, incluso, cuando ya hubiese cerrado la etapa de instrucción. En todo caso, no puede considerarse que la aplicación de la reforma constitucional sea retroactiva porque se trata de una norma procesal, en tanto que establece una causa de improcedencia de los

procesos constitucionales, y a este tipo de normas no le puede ser aplicado el principio de irretroactividad, toda vez que tiene un efecto inmediato, es decir, es aplicable a todos los procesos en curso en el momento de su entrada en vigor.

Consideró que el proyecto debía atender este hecho notorio porque impacta directamente en el trámite del presente asunto y, claramente, impide a esta Suprema Corte continuar en su conocimiento, de tal manera que la presente acción tendría que sobreseerse.

Por otro lado, el proyecto desestima las causas de improcedencia que hicieron valer las partes de la siguiente manera. Uno, las relativas a que los mecanismos de control constitucional no permiten analizar reformas a la Constitución. Dos, que el órgano reformador de la Constitución actúa de manera soberana y solo se autorregula conforme al artículo 135 constitucional. Y tres, que se refieren a las reformas constitucionales que no pueden compararse con otros preceptos constitucionales hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores, los Congresos de Morelos, Nayarit, Tabasco, Zacatecas y el Estado de México porque consideran que se involucran argumentaciones íntimamente relacionadas con el fondo del estudio.

Argumentó que el proyecto parte de una premisa errónea porque las causales que agrupa no necesariamente se encuentran relacionadas con el fondo del asunto, por lo que deben resolverse desde este momento, en tanto que

resulta manifiesta e indudable la inimpugnabilidad de las reformas constitucionales. En el apartado uno, de los mecanismos de control constitucional, no se permite analizar las reformas a la Constitución, que se deben atener a las causas de improcedencia previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con la fracción II del artículo 105 constitucional, dado que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad está delimitada a casos que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Al respecto, este Pleno, a través de las jurisprudencias 22/99, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES”, y 5/2009, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE ‘NORMAS GENERALES’, SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, estableció que, conforme a la fracción II del artículo 105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad procede únicamente contra normas generales entendidas como leyes ordinarias federales o locales y tratados internacionales, excluyendo expresamente a la Constitución.

En relación con el apartado dos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19 con relación al artículo 135 constitucional, ya que el proceso de reforma y adiciones a la Constitución no está sujeto a control judicial, criterio precisado por este Pleno y la Segunda Sala en las jurisprudencias 39/2002, de rubro “PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL”, y 3/2014, de rubro “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, en las cuales se precisó que las normas constitucionales son la base de todo orden jurídico, por lo que están exentas de cualquier control jurisdiccional.

Estimó que, en relación con el apartado tres, es fundada la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19 en concordancia con los artículos 133 y 135 de la Constitución, dado que esta es la norma válida que unifica el orden jurídico, de tal manera que no puede considerarse inconstitucional ni someterse a control constitucional, pues es la base que cohesiona todas las normas del Estado Mexicano.

Asimismo, el artículo 135 constitucional no establece ninguna restricción al Órgano Reformador para modificar la Constitución. La Suprema Corte ha sostenido que las acciones de inconstitucionalidad sólo proceden contra

normas generales, como leyes federales y locales y tratados internacionales, no contra reformas constitucionales.

Recordó que, en el amparo indirecto 70/2014, promovido contra la reforma constitucional en materia energética y su recurso de revisión 467/2014, se desechó por notoriamente improcedente, mientras que, en otros criterios, se ha determinado la improcedencia de las acciones por tratarse, justamente, de reformas o adiciones constitucionales.

En cuanto a las causas de improcedencia hechas valer por los Congresos de Quintana Roo y Guerrero, relativas a que los partidos políticos carecen de legitimación, el proyecto considera que estos sí pueden impugnar la Constitución en tanto que sus disposiciones pueden considerarse leyes federales en materia electoral. Este planteamiento también es erróneo porque la Constitución no se puede equiparar a una ley ordinaria ni se trata de un ordenamiento federal en materia electoral.

En cuanto a las causales señaladas en relación con que es improcedente por no plantearse contra una norma electoral, ya que existe litispendencia en tanto que el Estado de Guanajuato promovió la controversia constitucional 286/2024, porque considera, respectivamente, que las normas impugnadas sí pueden considerarse normas electorales y que es necesario que se encuentre pendiente de resolver otra acción de inconstitucionalidad y no una controversia constitucional para que se actualice esa

litispendencia; al respecto, debe desestimarse la causa de improcedencia, pero, adicionalmente a lo que sostiene el proyecto, tendría que considerarse que no existe identidad de partes, pues la controversia fue promovida por el gobernador de Guanajuato, mientras que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Congreso de dicha entidad.

Agregó que, respecto de las causales invocadas, relativas a que no participaron en la aprobación del decreto impugnado o votaron en contra de su aprobación promovidas por los Congresos de Coahuila, Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes y Querétaro, las entidades federativas integran al órgano reformador, de tal manera que su votación a favor o en contra debió ser determinante para la aprobación del decreto de reformas constitucionales impugnado, y sus razones, a través de sus informes justificados rendidos, tendrían que ser consideradas con el mismo valor que la del resto de las entidades federativas notificadas. Por ello, el proyecto considera dable brindarles la oportunidad de comparecer a este medio de regularidad constitucional a favor o en contra del decreto impugnado para que puedan sostener la validez de sus actos en uno o en otro sentido. Si bien coincidió con el proyecto en el sentido de que se les debe dar oportunidad, en esta vía, a los Congresos locales para que comparezcan, debe tomarse en cuenta también, en términos del artículo 64 de la ley reglamentaria de la materia, que los informes que presenten, necesariamente, tendrían que estar encaminados a sostener

la validez de la norma impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

De los precedentes citados, esta Suprema Corte determinó desechar por improcedentes las acciones de inconstitucionalidad, promovidas en contra de reformas o adiciones a la Constitución, por ejemplo, la 2/2001 y la 33/2001, promovidas contra la aprobación del Congreso local de la reforma constitucional de dos mil uno en materia de derechos y cultura indígena. La 168/2007 y su acumulada 167/2007, promovidas en contra de la reforma constitucional electoral de dos mil siete, en las cuales, a través de los recursos de reclamación correspondientes, se decretó que la acción de inconstitucionalidad está limitada a normas de carácter general que tienen las características de leyes o tratados, por lo que resulta improcedente cuando se impugnan normas que no ostentan tal carácter, como las normas constitucionales. Este criterio se sostuvo con base en las jurisprudencias 22/99, 23/99, 129/99, 71/2000, 7/2007 y 9/2007. Otro ejemplo son las acciones de inconstitucionalidad 15/2016 y 17/2016, promovidas contra la reforma constitucional de la Ciudad de México de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en las que el Ministro instructor determinó y se confirmó en los recursos de reclamación 8/2016 y 9/2016 que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de normas generales inferiores a la propia Constitución, criterio que se sustentó en las jurisprudencias 10/2014, 113/2001 y las tesis 61/2004 y 5/2009, respectivamente. Asimismo, en el

recurso de reclamación 9/2016 también se sostuvo este criterio tanto en su argumentación central como en distintos puntos de vista manifestados en la discusión por los Ministros que en ella participaron.

Finalmente, en cuanto a los argumentos que se han manifestado en esta sesión sobre el procedimiento de reforma constitucional conforme al artículo 135 constitucional, si bien procedería la revisión de este Poder Judicial sobre una reforma constitucional, no se ha establecido, en este caso, que se hubiera manifestado una violación al procedimiento de la reforma constitucional, sino una supuesta vulneración de una parte pétrea de la Constitución que no ha sido inamovible; sin embargo, no se menciona expresamente ningún artículo, sino que, quienes sostienen este argumento, como el proyecto, son confusos porque, en realidad, suponen una parte pétrea que no está escrita, es decir, se refieren tácitamente a ésta, con lo cual no se podría sostener que la elección de personas juzgadoras modifique el principio de división de poderes, además de que, al final, se sostiene que la elección de Ministros y Ministras es válida, mientras que la elección de Jueces y Magistrados no.

El razonamiento básico que sostiene el proyecto y quienes lo apoyan, de aceptarse, significaría creer que todo lo que se ha modificado en la Constitución no era parte de ese contenido “pétreo”. Reiteró que, en su momento, fue aceptado por este Poder Judicial, o simplemente no fue

cuestionado en su momento, que los derechos indígenas, que forman parte de instrumentos internacionales, o la privatización de la energía eléctrica o la explotación del petróleo mexicano fueran considerados como partes pétreas, es decir, inamovibles de la Constitución. Aclaró que el problema de que este Tribunal Pleno tenga la última palabra de considerar qué partes son “inconstitucionales” suplanta la soberanía popular, además de que terminaría siendo absolutamente arbitrario, discrecional y, por tanto, indebido y sobrepasado de facultades y autoridad, aunado a que once personas suplantarán a un Congreso Constituyente, único que debió haber manifestado, en su momento, qué parte podría ser considerada como pétrea de manera expresa en la Constitución.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá, para responder a la inquietud de la señora Ministra Batres Guadarrama respecto de si los integrantes de este Tribunal Pleno se encuentran impedidos por ser los destinatarios de la reforma cuestionada, recordó que la ley reglamentaria de la materia no establece causas de impedimento por la naturaleza abstracta de las acciones de inconstitucionalidad, además de que dicha reforma impacta, en lo general, al Poder Judicial. Ejemplificó que una reforma constitucional, que impactaba directamente al otrora Presidente de esta Suprema Corte Zaldívar Lelo de Larrea, fue el artículo transitorio décimo del Decreto por el que se expedían las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que ampliaba su mandato por

encima de los márgenes constitucionales, siendo que, el dieciséis de noviembre del dos mil veintiuno, cuando se sesionó la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada, ese miembro afirmó no estar impedido para conocer de este asunto y no se excusó por dos razones: 1) en materia de acciones de inconstitucionalidad, los impedimentos son excepcionales, como cuando, cuando antes de ser Ministra o Ministro, el integrante en cuestión gestionaba una ley o determinada norma de manera pública, que no era el caso, y 2) porque, si bien en algunas entrevistas anunció que plantearía su impedimento, fue antes de que, posterior y públicamente, manifestara que, con independencia de lo que se votara, concluiría su período presidencial el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

La señora Ministra Ríos Farjat acotó que el concepto de cláusulas pétreas es aceptado por la doctrina constitucional internacional, lo que retoma el proyecto, precisamente, porque no existe en el derecho positivo mexicano y, como lo señaló, tendría que irse dotando de contenido. Advirtió que, de no hacerse, se podría llegar al punto en donde se le dé la vuelta entera a la Constitución y creer que sigue siendo la misma. Aclaró que algunas reflexiones frente a una situación extraordinaria serían, entre otras, cuánta esencia de la Constitución puede ser alterada por el Poder Reformador y si esa alteración constituye un riesgo a su base profunda. Reconoció que el criterio está en

vías de construcción judicial, al no recordar otra ocasión en que se hayan discutido estas cuestiones.

La señora Ministra Batres Guadarrama observó que el señor Ministro Aguilar Morales recurrió a un argumento de invalidez, esgrimido en su momento por Morena, pero al que él no le dio la razón, mientras que el señor Ministro González Alcántara Carrancá aludió a lo referido por el entonces señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, con lo cual estimó que están cambiando de criterio.

Retomó que el señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá no propone la invalidez de la elección de Ministros, pero sí la de jueces y magistrados, pero no razonó si los miembros de este Tribunal Pleno tenían o no algún tipo de impedimento al respecto. Estimó que esta reforma, que afecta a la totalidad del Poder Judicial, no debió resolverse por jueces de distrito, magistrados de circuito ni Ministras o Ministros.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que se puede discutir sobre los precedentes de este Tribunal, no de su ponencia o votos particulares porque, una vez que se alcanzan las votaciones necesarias, es decisión de Corte. Reiteró que, en el recurso de reclamación 9/2016, señaló no únicamente lo que se leyó de su participación, sino que ese criterio no era absoluto porque, en casos extremos, podía analizarse una reforma constitucional por no seguir los procedimientos mínimos previstos en el artículo 135 constitucional y atendiendo al principio de supremacía

constitucional, por lo que su voto no implica una negativa absoluta. Recalcó que, en ese caso, tampoco prosperó la acción de inconstitucionalidad por la grave deficiencia de la demanda, en la que ni siquiera se plantearon cuestiones sobre el procedimiento a seguir conforme al referido artículo 135.

Coincidió con la señora Ministra Ríos Farjat en que, en el artículo 136 constitucional, se establece que existen algunos principios establecidos en esta Constitución, que se podrían denominar “pétreas”, inamovibles, sustanciales y básicos, creadas por el Constituyente Originario.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó sobre la posibilidad de analizar la validez de reformas constitucionales, al estar ligada al tema de la procedencia.

Estimó que, si se va a referir a las posturas personales de cada integrante de este Tribunal Pleno de hacía nueve años, que sea de manera completa. En ese caso, se citó a sí mismo: “En realidad, no pensaba intervenir en esta sesión porque –como ya ha quedado señalado– fui el Ministro instructor en esta acción de inconstitucionalidad; sin embargo, ha habido varios pronunciamientos, no esperaba este debate en este momento, en esta acción sobre las diferentes posiciones sobre la posibilidad constitucional de que la acción proceda contra normas constitucionales. Quiero ser muy claro, no tengo una posición definida al respecto, y no la tengo siendo de la nueva integración, primero, no había tenido la oportunidad de escuchar los

valiosos comentarios, los argumentos a favor o en contra de estas posturas y, segundo, porque siendo un tema de gran profundidad y complicado, creo que como juez constitucional debo una profunda reflexión al tema antes de pronunciarme sobre el mismo”.

Recordó que, posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 130/2019, que nadie citó, se propuso la inconveniencia del artículo 19 de la Constitución a través del análisis de una legislación secundaria, mediante la cual ciertos delitos fiscales se convertían en delitos de seguridad nacional y, con eso, se pretendía aplicar la prisión preventiva oficiosa. Él votó en el sentido de que era fraude a la Constitución y, por tanto, en contra de ese proyecto, y sostuvo que “Es importante advertir que el proyecto que nos presentó el Ministro ponente aborda directa y prioritariamente la inconveniencia de un precepto de la Constitución, y nos propone dos resoluciones: una, la no aplicación de ese precepto de la Constitución, y otra, respecto a separarnos, es decir, dejar sin efectos la jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis 293/2011 (...) fundamentalmente, nos propone un tema adicional, que es si la Suprema Corte de Justicia tiene competencia o está facultada para llevar a cabo la revisión de una reforma constitucional, ya sea por inaplicación de la norma constitucional o por inconveniencia o porque vaya contra la Constitución misma. Es decir, el tema no es menor (...) A diferencia —yo respeto mucho la posición de todas y todos, pero— de quienes —ya— de manera directa y contundente

consideran que este Máximo Tribunal no puede revisar el Texto Constitucional, —yo— me inclino mucho más por una posición como la del Ministro Juan Luis González Alcántara, es decir, —yo— creo que esta reflexión sobre las funciones de un Tribunal Constitucional es una reflexión que tenemos pendiente o que aún está pendiente”. Así, subrayó que se requiere un análisis profundo de este tema, que se había postergado o no había sido necesario, pero ya se presentó.

Valoró que, como jueces constitucionales, muchas de las decisiones se toman en el contexto político y social del momento, lo cual es inevitable. Recordó que todos esos precedentes fueron emitidos en el contexto político de los denominados “gobiernos divididos”, es decir, que durante aproximadamente treinta años ninguno de los partidos políticos tuvo mayoría ni siquiera para modificar una ley en el Congreso, menos una mayoría calificada, lo que propiciaba, lógicamente, la negociación voluntaria o no cualquier reforma legal o constitucional, contexto en el cual se resolvieron esos precedentes.

Aclaró que, al igual que otras posiciones, se pueden variar, y precisó que, respecto de la revisión del proceso legislativo, se pasó de una jurisprudencia del Tribunal Pleno en el sentido de que podía haber vicios, pero que se convalidaban con la simple decisión mayoritaria de un Congreso, a sostener que se debe escuchar a las minorías y, entonces, se establecieron los requisitos de votación como parte del proceso legislativo, el quórum y la deliberación libre

y pública garantizada. En ese sentido, estimó que los señalamientos de que esas variaciones implican incongruencia no son válidos.

Agregó que este tema, que había quedado pendiente, se retomó después de la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la prisión preventiva oficiosa, siendo que existe un proyecto pendiente de resolución bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo.

Opinó que el tema de analizar la validez de reformas a la Constitución está muy relacionado con el de si el Órgano Reformador, que no el Constituyente, tiene o no absolutamente ningún límite, apoyado en una abrumadora mayoría y cumpliendo los requisitos formales del artículo 135 constitucional. Adelantó que la respuesta es negativa. Recordó la jurisprudencia recién votada por unanimidad en la Segunda Sala en materia de amparo, en la que se sostuvo que, si no es el contenido esencial o material, las normas de procedimiento pueden ser sujetas a revisión jurisdiccional.

Retomó el rol del juez constitucional y el tipo de Constitución de que se trata. Explicó que una postura simplista implica que la Constitución es un documento aislado del proceso fundacional de un Estado, visto como una serie de reglas jurídicas o de normas de derecho, la cual seguramente lleva a entender que no existen límites, pero la otra posición conlleva entender que la Constitución, como la creación a través de procesos inmanentes que constituyen la identidad de un pueblo y recoge el pacto social y político, es

la identidad o acta de nacimiento del Estado Mexicano, estableciendo el Constituyente Originario principios, no el Órgano Revisor de la Constitución ni el Constituyente Permanente. Aclaró que esa fue la noción del constitucionalista Felipe Tena Ramírez, pero Constituyente solo hay uno, y al Órgano Revisor de la Constitución le corresponde recoger en la Constitución la evolución política, social y económica del pueblo.

Respecto de la duda sobre si se pueden modificar o volver nugatorias o desaparecer las decisiones políticas fundamentales, conocidas por la doctrina como cláusulas pétreas o de eternidad, que blindan radicalmente a las normas constitucionales de cualquier modificación, independientemente de que sean votadas por una mayoría abrumadora o por unanimidad de ambas Cámaras del Congreso, estimó que no tienen por qué existir de manera expresa. En cuanto a si el Tribunal Constitucional no puede revisar ningún Texto Constitucional, ni siquiera por modificar esas cláusulas pétreas, porque no lo autorizó nunca el Constituyente, existen ejemplos patentes en el derecho comparado, como Alemania o Taiwán, que pudieran considerarse países alejados a la tradición jurídica mexicana, pero también se tiene el de Colombia, Perú y Belice, en donde sus tribunales constitucionales, sin tener la autorización literal y expresa en su Constitución, rechazaron que se tocaran sus principios jurídicos y valores democráticos básicos, entre otros, mediante enmiendas que

pretendían excluir ciertos recursos naturales de la protección constitucional.

Destacó que, como juzgadores constitucionales, deben tomar en serio el mandato constitucional encomendado de revisar, con autocontención y deferencia, como indica el proyecto, no cualquier cambio o modificación al Texto Constitucional, sino únicamente los contenidos indisponibles para el Órgano Reformador de la Constitución, como poder constituido, mediante una metodología específica.

Anunció que, en el estudio de fondo, se pronunciará sobre la noción de coto vedado al Órgano Reformador de la Constitución, contenido en los artículos 40 y 49 constitucionales, como núcleo esencial de los derechos humanos.

La señora Ministra Esquivel Mossa aclaró que existe un cambio del criterio del señor Ministro Laynez Potisek porque, en la acción de inconstitucionalidad que citó, se promovió por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no los partidos políticos, y no se impugnó la Constitución, sino normas secundarias, por lo que no resulta aplicable.

El señor Ministro Laynez Potisek reiteró que votó en contra de ese proyecto porque, precisamente, no se impugnó la Constitución, pero el entonces señor Ministro ponente propuso revisar la convencionalidad del artículo 19 constitucional, y por eso leyó su participación en ese sentido. Acotó que, aun tratándose de una segunda reflexión, está

explicando públicamente su posición, por lo que no entendería los reclamos vertidos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández refrendó que la ley permite el cambio de criterio, siempre que se señale su justificación.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró seguir convencido de las razones que expresó en los precedentes que citó, en el sentido de que esta Suprema Corte no tiene facultades para revisar el contenido material de las reformas constitucionales, sean estructurales o no, tan es así que el propio Poder Revisor, en su momento, estableció un límite infranqueable de trescientas diputaciones para que cualquier modificación a la Constitución tuviera que ser motivo de un acuerdo entre la mayoría y las minorías, lo cual no se respetó, quizás por descuido o equivocada interpretación y, por tanto, hoy se integran las Cámaras con los números actuales, lo cual no atañe a esta Suprema Corte.

Estimó que los límites, a que se refirió el señor Ministro Laynez Potisek, debieron ser los que el propio Texto Supremo puso a las representaciones legislativas, por lo que, al haberse superado, ahora se puede esperar cualquier tipo de reforma constitucional.

La señora Ministra Batres Guadarrama reiteró que el señor Ministro Aguilar Morales cambió de criterio porque, en el voto concurrente de los asuntos referidos, indicó que “de aceptarse la posibilidad de que la acción de

inconstitucionalidad sea procedente para impugnar reformas a la Norma Fundamental del Estado Mexicano se desconocería que su artículo 105, con toda claridad prevé que ese medio de control únicamente procede para impugnar la constitucionalidad de normas generales inferiores a la Constitución, lo que se corrobora al analizar los supuestos contenidos en los incisos del a) al i) de la fracción II de ese numeral. En dichos incisos claramente se hace referencia a disposiciones generales de rango inferior a la Constitución, al mencionarse “leyes” o “tratados” o, en el caso del inciso c), al regular la legitimación del Presidente de la República por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, a normas generales de carácter federal o local, conceptos que claramente excluyen las normas generales de la Constitución, al no tener un ámbito federal o local, ni material en específico. En abono a lo anterior, cabe señalar que esta limitante al ámbito de impugnación de la acción de inconstitucionalidad se justifica, además, porque este medio de control no cuenta con los mecanismos procesales que permitan atemperar las graves consecuencias que derivan de someter a control constitucional una reforma constitucional. Por la trascendencia de la Constitución Federal, en tanto se erige en parámetro de control de la constitucionalidad de todas las conductas asumidas por quienes se sujetan al orden jurídico del Estado Mexicano, un medio de control de ese tipo de actos requeriría de regulación que atendiera a esa particularidad y, por ende, permitiera la impugnación de una reforma constitucional

antes de que entrara en vigor, bien fuera con motivo de su aprobación por el Congreso de la Unión, antes de su valoración por las legislaturas locales, o mediante un diverso mecanismo que impidiera generar grave inseguridad jurídica”.

Recordó que parte de los argumentos por los cuales se aprobó la reforma al Poder Judicial tuvo que ver con ese elemento de publicidad y de rendición de cuentas a que están obligadas las personas juzgadoras en sus razonamientos y votos, por lo que deben, en su caso, explicar el cambio de sus criterios, como el señor Ministro Laynez Potisek con base en el cambio del contexto político, pero no así el señor Ministro Aguilar Morales, quien no es capaz de aceptar que está cambiando su criterio.

Sostuvo que resulta incoherente que este Tribunal Pleno pretenda analizar los límites formales y materiales del Órgano Reformador de la Constitución sin reconocer sus propios límites competenciales e impuestos explícitamente en la Constitución, con lo que se incumpliría la máxima de derecho de que, mientras los particulares pueden hacer todo lo que no les está expresamente prohibido, las autoridades pueden hacer únicamente lo expresamente permitido, siendo el caso que esta Suprema Corte se pretende arrogar competencias y facultades que ni el Constituyente ni el Órgano Reformador le han conferido, con lo que se violarían los principios de supremacía constitucional, división de

poderes y Estado constitucional de derecho, lesionando gravemente los fundamentos de la República.

La señora Ministra Esquivel Mossa agradeció al señor Ministro Laynez Potisek reconocer que está cambiando de criterio en una nueva reflexión.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá consultó al señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, respecto de su reflexión inspirada en la doctrina colombiana, si su teoría de la sustitución le permite analizar los vicios sustantivos o simplemente subsumidos a un análisis reforzado del proceso legislativo.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena prefirió esperar a la presentación del siguiente apartado para responder ese cuestionamiento para no adelantar la discusión.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró que, en ese asunto a partir del cual se le citó, dejó a salvo su criterio para un caso extremo, por lo que no implica un cambio de criterio de su parte.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se manifestó de acuerdo con la procedencia, pero apartándose de la metodología porque la pregunta central de este asunto debe enfocarse en si es posible impugnar, a través de una acción de inconstitucionalidad, una reforma a la Constitución, por lo que ese apartado debió contestarla frontalmente por lógica básica. Para ello, se debe primero contestar si es

posible analizar una reforma constitucional a través de algún medio de control.

Reconoció que se presentó un intercambio de razones, pero estimó que ello constituye la base de la legitimación democrática de la decisión que se tome y, consecuentemente, la fuente de su vinculatoriedad porque, al hacerse explícita la contraposición de ideas, se permite conocer las razones en uno y en otro sentido y el porqué de la solución, permitiendo evaluar la justificación y coherencia de los criterios y la imparcialidad de la actuación de este Tribunal Pleno.

Observó que los órganos que intervinieron en el proceso de reformas constitucionales manifestaron, en sus informes, que la acción de inconstitucionalidad no procede en contra de reformas a la Constitución porque el Constituyente Permanente es un poder soberano. No compartió esta primera objeción porque no existe en la Constitución “el Constituyente Permanente”, sino que es un concepto meramente doctrinal y académico para poder distinguir al Poder Constituyente, como aquel que creó y dio vida a la Constitución, de aquellos órganos que fueron creados por la propia Constitución y facultados para reformarla dentro de los límites establecidos, lo cual pudo confundir o generar la falsa idea de que este mal llamado “Constituyente Permanente” sea soberano y su competencia sea total e ilimitada. Aclaró que eso no es así porque no existen en el país ningún órgano que esté por encima de la

Constitución, sin importar si el encargado de reformar la Ley Fundamental, ni tampoco si representa un relativamente amplio consenso popular, pues ningún consenso, por más amplio que sea, está facultado para pasar por encima de la Constitución ni para derogar los principios fundamentales que definen una república representativa, democrática, laica y federal, que se fundamenta en la división de poderes y, sobre todo, en la protección de los derechos humanos de todas las personas.

Estimó que, al aludirse al proceso de reforma previsto en el artículo 135 constitucional y sus requisitos, se tendría que analizar la figura de la sustitución, lo que propiamente sucedió en la reforma cuestionada. Observó que algunos opinan que esta facultad de reformar la Constitución es ilimitada, mientras otros consideran completamente lo contrario, esto es, que dicha función se encuentra sujeta a los límites que la propia Constitución establece. Lo importante es aclarar que este debate nace, precisamente, porque la Constitución no es suficientemente clara en cuanto a cuáles son los límites de la función reformadora, si se trata únicamente de los límites formales establecidos en el referido artículo 135, o si también existen límites materiales, como el respeto de los principios fundamentales de la democracia constitucional, entre otros, los previstos en los artículos 1º, 39, 40, 41 y 136 constitucionales.

Valoró que, hasta los más férreos opositores a la existencia de límites a la labor reformadora de la

Constitución, reconocen que el proceso debe sujetarse, por lo menos, a los requisitos del artículo 135 constitucional, esto es, aprobarse por las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión y, además, por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, lo cual implica reconocer que este Órgano Reformador no es un absoluto soberano no sujeto a ninguna regla, restricción o limitación jurídica. Ejemplificó que, de lo contrario, se habría establecido que, para realizar una reforma a la Constitución, no se necesita la participación de ambas cámaras, una votación robusta ni la participación de los Congresos Estatales, sino que se crearía un poder u órgano distinto, específicamente, con el fin de reformar la Ley Fundamental. Por el contrario, el ejercicio de esta facultad es el resultado de una colaboración entre distintos órdenes de gobierno que, en principio, reflejan un amplio consenso político y social y, por lo tanto, los órganos legislativos implicados están obligados a respetar y obedecer sus mandatos. Los órganos sujetos a la Constitución, como el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, al actuar de manera conjunta y colaborativa, por este simple hecho no les autoriza a dejar de acatar la Constitución.

Advirtió que resultaría incompatible con un Estado constitucional y democrático estimar que la Constitución permita que un conjunto de órganos, creados por ella misma, se sirvan de mecanismos democráticos para destruir a la propia democracia y a la Constitución, que es su fundamento. Aclaró tener bastantes argumentos en este

sentido, pero compartió la postura de los señores Ministros Laynez Potisek y Pardo Rebolledo en cuanto a los avances de la doctrina y criterios de esta Suprema Corte, así como el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 1° constitucional, aunado a que el Estado Mexicano ha sido condenado, entre otros aspectos, por prever la prisión preventiva y el arraigo domiciliario, obligándolo a reformar la Constitución.

La señora Ministra Ortiz Ahlf apuntó que se condenó al gobierno mexicano.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández aclaró que se condenó al Estado Mexicano, no al gobierno mexicano.

La señora Ministra Ortiz Ahlf apuntó que se trata de los casos “González y otras (Campo Algodonero) Vs. México” y “Radilla Pacheco Vs. México”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que el cumplimiento de la condena por prisión preventiva está bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo aclaró que el proyecto está en la Secretaría General de Acuerdos.

La señora Ministra Batres Guadarrama opinó que no se puede discutir seriamente con falacias, a saber, ninguno de los integrantes de este Tribunal Pleno se ha referido a algún argumento de procedencia sobre una reforma constitucional

en materia judicial, sino a partir de criterios y argumentos abstractos, o sea, la admisibilidad de la posibilidad de revisar una reforma constitucional tiene que ver con cualquier tipo de falla o vicio en el proceso legislativo, pero el proyecto acepta que no hay ningún vicio, por lo que tampoco se tendría que estar hablando respecto de ningún principio de convencionalidad.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández acotó que, si bien el proyecto propone convalidar los vicios procesales, no todos están de acuerdo con esa parte, pero está en el apartado de fondo, que aún no se está estudiando.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología y por consideraciones diversas. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales, retomando las consideraciones vertidas por la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consultó a los integrantes del Tribunal Pleno, que votaron en contra del tema anterior, si su postura por el sobreseimiento de la acción implicará votar en contra del estudio de fondo del proyecto porque, de ser así, no se alcanzarían ocho votos para la invalidez que se propone.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que “Las y los ministros sólo se abstendrán de votar cuando tengan impedimento legal”, por lo que, aunque hayan votado en contra de la procedencia, no pueden abstenerse de votar en el fondo.

La señora Ministra Esquivel Mossa anunció que, al haber votado por la improcedencia de la acción, votará en contra de la propuesta de fondo, como ha votado en otras ocasiones.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se manifestó en el mismo sentido.

La señora Ministra Batres Guadarrama apuntó que también sería su caso.

El señor Ministro Pérez Dayán se posicionó en los mismos términos, agregando que el estudio de las violaciones procesales supondría un pronunciamiento previo para los juicios de amparo promovidos en el mismo sentido.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández retomó la discusión de si, entonces, se necesitarían seis u ocho votos para, en este caso, declarar la invalidez respectiva.

La señora Ministra Esquivel Mossa estimó que, si se requieren ocho para invalidar una ley, con mayor razón para invalidar la Constitución, aunado a que la integración actual es de once.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se manifestó en el mismo sentido.

La señora Ministra Batres Guadarrama concordó con esa idea.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que, en congruencia a su voto cuando se discutió el tema de las Salas, se requerirían seis votos.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá recordó que, desde octubre de este año, manifestó que estará por los seis votos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consultó si haría falta un espacio temporal para pensar y decidir sin precipitarse.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá recordó que, en la acción de inconstitucionalidad 24/2024, estimó que el Texto Constitucional contiene un mandato literal en el sentido de que se requieren seis votos, salvo dos casos concretos de ocho votos, previstos en los artículos

segundo y sexto transitorios de la reforma constitucional en materia del Poder Judicial, referentes a la postulación de candidatos en la primera elección extraordinaria a distintos cargos judiciales y para la designación de integrantes del órgano de administración judicial, quedando, entre otros preceptos, el artículo 105, fracción II, párrafo último, constitucional en términos de seis votos.

Aclaró que, sobre el tema de las Salas, no están previstas en la Constitución, pero tampoco están prohibidas.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández advirtió que el proyecto propone la validez de algunos preceptos y la invalidez de otros, por lo que se tendría que determinar el número de votos necesarios para este último aspecto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández decretó un receso a las quince horas con catorce minutos.

Con la presencia de las señoras Ministras y de los señores Ministros Presidenta Piña Hernández, Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, a las dieciséis horas con cuarenta y nueve minutos la señora Ministra Presidenta Piña Hernández reanudó la sesión.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consultó al Tribunal Pleno sobre la votación necesaria para declarar la invalidez en acciones de inconstitucionalidad, respecto de lo cual se expresó una mayoría de seis votos de las señoras

Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo con precisiones, Batres Guadarrama y Pérez Dayán en el sentido de que se requieren ocho votos. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández votaron en el sentido de que se requieren seis votos.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del Decreto impugnado, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández observó que los puntos resolutivos del proyecto únicamente aluden a la propuesta de invalidez, no de validez, por lo que, si no se alcanzan los ocho votos necesarios, se desestimaría la acción.

La señora Ministra Batres Guadarrama estimó que no existe ningún fundamento constitucional ni legal para que, si no se reúnen ocho votos por la invalidez propuesta, tenga que desestimarse. Agregó que ello conlleva su impugnabilidad en el amparo, lo cual no debería suceder.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández explicó que la desestimación está prevista en la Constitución. Acotó que, como el proyecto no propone ningún reconocimiento de validez en sus puntos resolutivos, no se puede votar por ella.

La señora Ministra Batres Guadarrama valoró que, cuando algo no es inválido, es válido. Recordó que, en otros asuntos, se asume una votación por la validez, pero dejó anotada la gravedad del caso porque se trata de una reforma constitucional.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena aclaró que, en una acción de inconstitucionalidad se analizan los conceptos de invalidez de las partes, no se califica la validez o invalidez de las normas reclamadas, por lo que, si se desestiman esos conceptos planteados, no hay un pronunciamiento de validez o invalidez, máxime cuando este proyecto no contiene una propuesta de validez.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá puntualizó que la reforma constitucional es válida sin necesidad de un reconocimiento por parte de este Tribunal Pleno, respecto de lo cual se refirió en el proyecto como “autocontención”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández difirió porque, cuando se desestima, no hay un reconocimiento de validez.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó con esa posición.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consultó cuál sería la inconformidad ante este escenario, en el que se decidió que se requerían ocho votos para la invalidez, pero solo se alcanzaron siete, cuya consecuencia es, precisamente, la desestimación de la acción.

La señora Ministra Batres Guadarrama estimó que hubo un pronunciamiento de validez, pero anotó esa otra irregularidad en este pronunciamiento.

El señor Ministro Pardo Rebolledo preguntó a qué irregularidad se refiere la señora Ministra Batres Guadarrama.

Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández secundaron ese cuestionamiento.

La señora Ministra Batres Guadarrama estimó que eso se podría comentar cuando se desestimen directamente las causales de invalidez, pero en este caso simplemente se declaró la invalidez absoluta y no se entró al fondo del asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández aclaró que no se declaró ninguna invalidez.

La señora Ministra Batres Guadarrama corrigió que se refirió a una validez.

El señor Ministro Pardo Rebolledo apuntó que tampoco se reconoció validez alguna.

La señora Ministra Batres Guadarrama acotó que se desestimó la invalidez porque se sobreseyó.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández precisó que se desestimaron los conceptos de invalidez.

La señora Ministra Batres Guadarrama solicitó que se aclare que no hubo un pronunciamiento de validez, sino únicamente de invalidez.

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos precisó que únicamente se consignaría un punto resolutivo de desestimación en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que se aprobaron algunos sobreseimientos, por lo que primero se tendrían que indicar éstos y, posteriormente, desestimar en la acción.

El secretario general de acuerdos precisó que únicamente se modificaría el punto resolutivo tercero.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo

Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO. Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 166/2024, promovida por diversas Diputadas y Diputados del Congreso del Estado de Zacatecas, y 170/2024, promovida por el Partido Político local Unidad Democrática de Coahuila, en términos del apartado V de esta decisión.

TERCERO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las diecisiete horas con dos minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el jueves siete de noviembre del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

