

Nota ejecutiva sobre el proyecto de resolución que el ministro instructor, Juan Luis González Alcántara Carrancá, propone al Tribunal Pleno para contestar a las demandas de acción de inconstitucionalidad presentadas por diversos partidos políticos nacionales, un partido político local y la minoría parlamentaria de una entidad federativa

En esta acción de inconstitucionalidad se impugna la denominada “Reforma Judicial”, publicada el 15 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, la cual pretende renovar a los poderes judiciales Federal y de las entidades federativas y dotarlos de legitimidad democrática. Entre sus medidas, destaca la elección popular de las personas juzgadoras, la creación de un sistema de administración y disciplina más fuerte de los poderes judiciales, y otras medidas relacionadas con la austeridad, las remuneraciones y los alcances de los diversos medios de control constitucional.

Según la Constitución, los partidos políticos nacionales tienen legitimación para impugnar normas generales en materia electoral, cuyo ámbito validez sea todo el territorio nacional. El Decreto impugnado cumple con esa caracterización: contiene normas generales, que regulan los procesos electorales mediante los que se elegirá a las personas juzgadoras de todo el país. Por lo tanto, el PRI, el PAN y MC tienen legitimación para acudir a la acción de inconstitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para resolver acciones en las que se impugne la constitucionalidad de normas generales. El Decreto impugnado contiene normas generales. Por lo tanto, la Corte está facultada para conocer de la acción en la que se plantea la inconstitucionalidad del Decreto impugnado.

Normalmente, en una acción de inconstitucionalidad, se estudian las normas generales impugnadas tomando como punto de referencia, o parámetro de control, lo establecido en la propia Constitución y, en virtud del artículo 1, los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado. Sin embargo, en este caso, existe una peculiaridad: las normas generales impugnadas forman parte, ellas también, de la Constitución.

¿Por qué analizar la constitucionalidad de una reforma inconstitucional? Nuestra Constitución, vigente desde 1917, es el producto de un pacto federal que diversos territorios contrajeron como resultado de la Revolución Mexicana. El pueblo de México, no el pueblo electoral, sino que el propio

pueblo de México eligió una forma específica de gobierno. En nuestra Constitución, este pacto quedó así plasmado:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Así, bajo el amparo de nuestra Constitución, debe mantenerse una República representativa, democrática, laica y federal; y la Corte, como defensora de la Constitución debe revisar, incluso las reformas constitucionales, que contravengan ese pacto.

¿Cómo analizar la constitucionalidad de una reforma constitucional? El parámetro o punto de referencia, es que la reforma impugnada no afecte la forma republicana, representativa, democrática, laica y federal. Como se trata de una reforma constitucional que, para ser aprobada, requirió de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y de la aprobación de más de la mitad de las legislaturas estatales, esta Corte debe adoptar un principio de **máxima deferencia** hacia ese órgano y limitarse a estudiar y, en su caso, a invalidar, aquello que definitivamente contravenga la forma republicana, representativa, democrática, laica o federal.

ANÁLISIS DE LOS VICIOS FORMALES

Ahora, con lo anterior asentado, se analizan, primero, los planteamientos de los accionantes que implicarían, en caso de ser ciertos, invalidar el Decreto impugnado en su totalidad. Se concluye que no asiste razón a estos cuestionamientos.

Veda electoral. Por un lado, existe un impedimento de legislar cuando el periodo electoral inicia en menos de 90 días. En este caso, se legisló cómo habrían de desarrollarse los procesos electivos de personas juzgadas el 15 de septiembre de 2024, y el proceso inició un día después. Sin embargo, el impedimento previsto: 1) se excluyó explícitamente por el órgano reformador; y 2) su incumplimiento, partiendo de un principio de máxima deferencia, no conlleva el socavamiento de nuestra República democrática. En otras palabras, si el órgano reformador estimó que era necesario exceptuar la veda electoral -en virtud del artículo octavo transitorio del Decreto impugnado-, es porque tenía razones para hacerlo y consideró que podría ser lo suficientemente exhaustivo y claro en un tiempo menor.

Falta de competencia para cambiar de Constitución. Si bien, existen límites materiales a la posibilidad de reformar la Constitución Federal, lo cierto es que estos se extraen de la lectura conjunta de la misma y encuentran justificación a la luz de la historia jurídica y política de nuestro país. En este aspecto, no podría proclamarse, en general y en absoluto, la falta de competencia del órgano reformador para regular materia alguna, pues el análisis, en todo caso, deberá versar sobre cómo se realizan las modificaciones y si estas derrocan o no los principios previstos en el artículo 40 constitucional.

Existencia de vicios legislativos durante el proceso legislativo. Los procedimientos legislativos de todo tipo deben asegurar el cumplimiento de tres elementos esenciales, esto es, la participación de todas las fuerzas políticas en condición de igualdad, la aplicación correcta de las reglas de votación y la publicidad del procedimiento. En el caso de reformas a la Constitución Federal, se deberá atender a las reglas previstas en el artículo 135. En este caso, no se advierten violaciones con potencial invalidante durante el procedimiento legislativo, pues no existió algún acto que comprometiera directamente la deliberación parlamentaria y se respetó el procedimiento establecido constitucionalmente. Además, en el caso concreto, no resultaba necesario realizar una consulta a las personas indígenas, afroamericanas o con discapacidad, pues se trata de una medida que no incide de manera diferente en ellos, respecto del resto de la población.

ANÁLISIS DE LOS VICIOS SUSTANTIVOS

En el **Tema 1** se analiza el régimen aplicable a juezas y jueces de distrito y magistradas y magistrados del Poder Judicial de la Federación. A su vez, este Tema se divide en cuatro subapartados que se explican enseguida.

En el **Subtema 1** se analiza el régimen transitorio implementado en el Decreto impugnado que tiene como objetivo cesar masivamente a las personas juzgadoras de distrito y de circuito del Poder Judicial de la Federación que accedieron al cargo mediante la carrera judicial, así como reducir el salario que actualmente perciben algunos de ellos por el tiempo que les resta en el puesto, para dar lugar a la elección de esos cargos por voto popular. En este apartado se propone invalidar ese régimen transitorio por violar las garantías judiciales de inamovilidad del cargo e irreductibilidad de sus percepciones, con el fin de salvaguardar la autonomía e independencia judiciales, lo que constituye un elemento nuclear del régimen democrático para garantizar la división de poderes.

En el **Subtema 2** se analizan las disposiciones constitucionales que regulan el acceso a los cargos de personas juzgadoras de distrito y de circuito, mediante voto popular. Las disposiciones constitucionales que regulan este sistema se invalidan porque se advierte que no existen las condiciones mínimas democráticas que permitan una elección auténtica, dado que no existe certeza en el régimen de postulación de candidaturas y el sistema de listas masivas no permite la posibilidad de ejercer el voto de manera libre e informada, ni de reflejar las preferencias electorales para un órgano jurisdiccional determinado.

En el **Subtema 3** se analiza el régimen transitorio a partir del cual se cesan a las magistraturas electorales antes de que termine el periodo para el cual fueron nombradas. Ese régimen transitorio se invalida, igualmente, por la violación a los principios de independencia y autonomía judicial, que exigen que se siga un procedimiento normado en ley y con garantías de debido proceso antes de cesar a una juzgadora.

En el **Subtema 4** se analizan las disposiciones constitucionales que regulan el acceso a los cargos de magistraturas electorales mediante voto popular. Se estima que este sistema no vulnera los principios representativos y democráticos de nuestra forma de gobierno en tanto que no son elecciones masivas, lo que permite un voto libre e informado, y se pueden confrontar perfiles para un mismo órgano jurisdiccional. Adicionalmente, se estima que, dentro de la gran diversidad de arreglos institucionales que existen para integrar autoridades electorales, este arreglo no genera una situación de subordinación o dependencia necesaria a algún grupo político o Poder.

En el **Tema 2** se analiza el régimen aplicable a los poderes judiciales de las entidades federativas, es decir, las disposiciones constitucionales que obligan a las entidades federativas a instaurar un sistema de acceso a los cargos de personas juzgadoras locales mediante el voto popular. El sistema se invalida por idénticas razones a las que se invalida el sistema para personas juzgadoras federales, por lo que hace a la cesación, y, además, porque viola el principio fundamental de federalismo de nuestra forma de gobierno.

En el **Tema 3** se analizan las disposiciones constitucionales que regulan los nuevos órganos de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

En el **Subtema 1** se analizan las normas relativas a la integración y funciones del órgano de administración judicial. Se estima que este sistema normativo, en general, no viola la independencia y autonomía del Poder Judicial y, en

consecuencia, la división de poderes, porque no genera subordinación de ese Poder respecto de los poderes Ejecutivo o Legislativo. Sin embargo, se invalida la facultad de ese órgano de ocultar la identidad de las personas juzgadoras, dado que se estima que viola los derechos humanos de las personas y, en concreto, las garantías de debido proceso.

En el **Subtema 2** se analizan las disposiciones constitucionales relativas a la integración y funciones del tribunal de disciplina judicial y los procedimientos que instruye. En cuanto a sus funciones disciplinarias, se consideran inválidas ciertas disposiciones que otorgan facultades ambiguas y excesivamente amplias que pueden provocar el sometimiento de las personas juzgadoras. Por otra parte, se considera válido que las personas juzgadoras sean sometidas a una evaluación de desempeño a partir del primer año en el cargo. Enseguida, se analizan los procedimientos disciplinarios de instancia única, o de “doble” instancia integrada por las mismas personas, y se invalidan por la violación al debido proceso de las personas juzgadoras. Luego, se reconoce validez de las funciones del Tribunal relacionadas con la denuncia y las relacionadas con los diversos regímenes de responsabilidad de las personas juzgadoras. Por cuanto hace a la integración del Tribunal de Disciplina, se propone validar el sistema de acceso a los cargos de tales magistraturas por medio del voto popular, puesto que no se acredita que genere subordinación de sus integrantes a un Poder externo.

En el **Tema 4** se abordan diversos planteamientos, analizados en tres subtemas.

En el **Subtema 1** se agrupan los cuestionamientos relacionados con el tope máximo a las remuneraciones y la extinción de los fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos en el Poder Judicial. Se concluye que ambas medidas tienen como finalidad racionalizar el gasto público y no conllevan, por sí solas, una merma a la independencia judicial. En específico, no conllevan una violación a la autonomía presupuestaria ni a la autonomía de gestión, por lo menos, no en abstracto.

En el **Subtema 2** se analizan las medidas relacionadas con el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. En un primer punto, se propone invalidar las limitaciones establecidas a las suspensiones y efectos de los juicios de amparo en los que se impugnen normas generales. Sin embargo, se plantea reconocer la validez de las precisiones realizadas al alcance suspensivo de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, al ser congruentes con su naturaleza y diseño constitucionales.

En el **Subtema 3** se analiza el plazo para dictar sentencias en los procedimientos jurisdiccionales en materias penal y tributaria. Se propone que éstos resultan válidos en atención a la obligación de administrar justicia de forma pronta y expedita, es decir, dentro de un plazo razonable.

En el **Tema 5** se explican las razones por las que se propone declinar el análisis relativo al régimen aplicable a ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En principio, el Alto Tribunal no está impedido para analizar normas que afecten al Poder Judicial, en general, o a la Corte, en particular; sin embargo, en el ánimo de no ahondar en la crisis constitucional que existe y de reanudar la normalidad institucional, se propone no analizar el régimen que afecta exclusivamente al Alto Tribunal, como ejercicio de autocontención.