

Crónica de una invalidez que no fue: la reforma judicial ante la Suprema Corte

Javier MARTÍN REYES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *No todo está perdido: lo que viene tras la reforma judicial*. III. *¿Cómo impugnar la reforma judicial? Una ruta minimalista*. IV. *¿Qué propone el proyecto del ministro Gonzáles? Cinco puntos clave*. V. *El voto que sepultó al Poder Judicial*.

I. INTRODUCCIÓN

71

El debate sobre si es posible controvertir o no una reforma constitucional es uno de los grandes temas del constitucionalismo. No hay, me parece, una respuesta obvia ni mucho menos única. Si algo muestra la literatura comparada es que diferentes constituciones y tribunales constitucionales han optado por soluciones y respuestas muy diversas. Creo que se equivocan tanto quienes dicen que es obvio que la Corte no podía (no puede) analizar una reforma constitucional, como quienes sostienen lo contrario, esto es, que la respuesta es un sí evidente.

En México, este debate alcanzó una intensidad inédita con la aprobación de la reforma judicial. Por primera vez, en mucho tiempo, el debate público se concentró en una pregunta que las personas juristas llevamos mucho tiempo discutiendo: ¿puede ser objeto de control judicial una norma que forma parte del propio texto constitucional? Las posturas fueron muchas, las respuestas variadas, y los argumentos, en ambos sentidos, sumamente interesantes.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador no residente en el Centro para Estados Unidos y México del Instituto Baker de la Universidad Rice (Estados Unidos).

Este texto busca contribuir modestamente a esa discusión, reproduciendo fielmente algunas ideas que publiqué a lo largo de los últimos meses en *El Universal*. A través de estas reflexiones, intento explorar algunos de los ángulos de este complejo problema. Como se verá, sostengo que había buenas razones para responder afirmativamente a la pregunta. Dicho de otro modo, sí creo que es posible —aún— ejercer un control sobre normas constitucionales, aunque reconozco que la decisión de la Suprema Corte —que no logró reunir los votos necesarios para entrar al fondo de la cuestión— constituye un duro golpe a esta posición.

Reproduzco, por tanto, cuatro textos que en su momento publiqué, animado por la generosa invitación del doctor Juan Jesús Garza Onofre, quien no sólo me convocó a participar en esta opinión técnica, sino quien además consideró que alguna valía tendría reproducir las ideas que en su momento fui publicando. Agradezco tanto a él como a la doctora Xisca Pou y al doctor Diego Valadés por permitirme reproducir algunas ideas que considero podrían aportar al debate que tan atinadamente han convocado.

Estimo, en todo caso, que las personas lectoras podrán encontrar en este compendio un testimonio sobre la manera en que avanzó esta discusión o, al menos, de cómo la percibí en su momento. Aunque el desenlace pudo ser decepcionante para quienes esperábamos una decisión de fondo por parte de la Corte, me parece que las ideas y los argumentos que emergieron del debate son esenciales para entender hacia dónde podría evolucionar nuestra frágil y abatida democracia constitucional.

II. NO TODO ESTÁ PERDIDO: LO QUE VIENE TRAS LA REFORMA JUDICIAL¹

La aprobación de la reforma judicial es un duro golpe a la democracia mexicana. Este es, sin duda, el cambio constitucional más significativo en décadas. Lamentablemente, no se trata de una transformación que busque mejorar el sistema de justicia. Por el contrario, se trata de una reforma

¹ Aquí reitero lo que en su momento planteé en: Martín Reyes, Javier, “No todo está perdido: lo que viene tras la reforma judicial”, *El Universal*, 12 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/no-todo-esta-perdido-lo-que-viene-tras-la-reforma-judicial/>

que busca purgar, capturar y debilitar a los poderes judiciales, tanto a nivel federal como a nivel local. Sería ingenuo o irresponsable minimizar su evidente inspiración, que no es otra que erosionar uno de los pilares fundamentales de nuestra democracia constitucional.

Sin embargo, también hay que decirlo con claridad: aún no todo está perdido. El futuro de esta reforma, así como sus efectos concretos, no están del todo definidos. Las decisiones que se tomen en las siguientes semanas y meses serán cruciales. A continuación, destaco tres aduanas que aún deberá transitar la reforma y que definirán, en buena medida, de qué magnitud es el daño que viene.

La primera gran aduana son las impugnaciones que seguramente se presentarán contra la reforma. Estamos ante una reforma que, tanto en su forma como en su fondo, presenta serios problemas. Entre otras cosas, fue aprobada en flagrante violación a los principios más elementales de la democracia pluralista y deliberativa: sin consulta previa, sin un análisis exhaustivo por parte del nuevo congreso federal y los congresos locales, así como en un grotesco clima de amenazas y chantajes que inhibió la participación de las personas legisladoras en condiciones de libertad e igualdad.

En el fondo, los problemas de la reforma son igualmente notorios. Estamos frente a un cambio constitucional que implicaría una regresión de proporciones históricas: debilita las garantías de independencia judicial, reduce la soberanía de las entidades federativas e introduce figuras, como los jueces sin rostro, que son abiertamente violatorias de derechos humanos.

Por supuesto, estas impugnaciones seguramente encontrarán no pocos obstáculos procesales y políticos. Pero es muy probable que se presente un verdadero alud de impugnaciones: juicios de amparo, controversias constitucionales e incluso acciones de inconstitucionalidad.

La segunda gran aduana será en el ámbito electoral. La premura y la irresponsabilidad de quienes aprobaron esta reforma han dejado en manos del Instituto Nacional Electoral (INE) la tarea de fijar buena parte de las normas secundarias para las elecciones extraordinarias del próximo año. Es en estas elecciones, donde se decidirá más de la mitad de los cargos judiciales federales, será el consejo general el encargado de “emitir los acuerdos que estime necesarios para la organización, desarrollo,

cómputo, vigilancia y fiscalización del proceso electoral extraordinario del año 2025”, así como para garantizar los “principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género”.

Asimismo, prácticamente todas las decisiones que tome el INE podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En particular, la Sala Superior —ese órgano que con tanta frecuencia permite que el poder le gane al derecho— tendrá la última palabra en la definición de las reglas del juego de las elecciones extraordinarias.

Finalmente, los poderes legislativos tendrán la tarea de aprobar las leyes secundarias que implementen la reforma judicial y que definan el futuro de los poderes judiciales. Tanto a nivel federal como local, serán los congresos quienes determinen el alcance final de esta reforma. Aunque el panorama no es bueno, debemos recordar que, con frecuencia, el diablo está en los detalles. Los congresos tendrán diferentes grados de libertad para fijar las nuevas reglas del juego, que podrían limitar —o potenciar— los efectos destructivos de esta reforma.

El 11 de septiembre de 2024 quedará registrado como uno de los días más oscuros para la independencia judicial en México. Sin embargo, sería un error asumir que todo está perdido. Las decisiones que se tomen en las próximas semanas y meses serán cruciales para definir hasta dónde llegará el retroceso democrático que vivimos —y que algunos insisten en negar—. Mal haríamos en quedarnos cruzados de brazos.

III. ¿CÓMO IMPUGNAR LA REFORMA JUDICIAL?

UNA RUTA MINIMALISTA²

Incertidumbre es la palabra que mejor describe la reforma judicial. Nadie sabe exactamente cómo se implementará, cuánto costará, ni cuál será la magnitud del daño que generará a nuestra frágil democracia constitucional. Sin embargo, en medio de esta densa niebla, un hecho se asoma con

² Este apartado corresponde a mi texto: Martín Reyes, Javier, “¿Cómo impugnar la reforma judicial? Una ruta minimalista”, *El Universal*, 19 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/como-impugnar-la-reforma-judicial-una-ruta-minimalista/>

nitidez: seremos testigos de un genuino diluvio de amparos, controversias y acciones en contra de esta reforma.

En este escenario, surge una pregunta inevitable: ¿es posible impugnar una reforma constitucional? Las respuestas han sido tan diversas como polémicas. Por un lado, hay quien sostiene que esta posibilidad es perfectamente viable; por el otro, hay quienes lo descartan de plano. Y, en este debate, no han faltado voces improvisadas que, con una ligereza tan engreída como desinformada, afirman que una acción así es lógicamente imposible.

La realidad; sin embargo, es mucho más compleja. El control judicial sobre normas y reformas constitucionales ha sido, desde siempre, uno de los grandes debates del constitucionalismo. Cualquiera que se informe con el mínimo rigor descubrirá que existen múltiples posturas que resultan defendibles tanto en la teoría como en la práctica. No pretendo, por tanto, ofrecer aquí respuestas definitivas ni exhaustivas. Mi objetivo es simplemente esbozar una de las rutas más viables y uno de los argumentos más directos para controvertir la reforma judicial. Se trata, para decirlo pronto, de una ruta minimalista.

Empecemos por la ruta. Quizá la vía más expedita para impugnar la reforma judicial es a través de las acciones de inconstitucionalidad que los partidos políticos podrían interponer. El artículo 105 de la Constitución señala que la Suprema Corte puede conocer de “las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una *norma de carácter general* y esta Constitución” (énfasis añadido). Además, el mismo artículo permite que los partidos políticos presenten este tipo de acciones en contra de normas electorales, ya sean federales o locales.

Por supuesto, para que una acción así tenga éxito, una mayoría de ministras y ministros tendría que estar de acuerdo con algunas premisas mínimas. Por una parte, deberían reconocer que una reforma constitucional es, en efecto, una “norma de carácter general” en el contexto del artículo 105 constitucional. Por la otra, tendrían que aceptar una cuestión difícil de ignorar: la reforma constitucional ha incorporado a la arena electoral la decisión sobre quiénes ocuparán prácticamente todos los cargos judiciales del país. A partir de la reforma, las designaciones judiciales se han transformado en elecciones judiciales.

Paso ahora al argumento. Aunque se podrían enumerar decenas de razones válidas para controvertir una reforma judicial tan devastadora, una destaca por el hecho de que podría generar la invalidez de toda la reforma. Desde hace casi dos décadas, la Suprema Corte ha establecido que, en una democracia representativa (como lo es la mexicana por mandato del artículo 40 constitucional), el proceso legislativo debe cumplir con ciertos estándares mínimos, entre los cuales se encuentra la participación de las y los legisladores “en condiciones de libertad e igualdad” (acción de inconstitucionalidad 9/2005). Estos estándares garantizan la calidad de la deliberación democrática y su incumplimiento puede, de acuerdo con la misma Corte, generar la invalidez total de una reforma.

¿Alguien podría afirmar, sin abstenerse, que el lamentable circo de amenazas, chantajes y posibles extorsiones que rodeó la aprobación de la reforma judicial garantizó condiciones de igualdad y libertad para los senadores Miguel Ángel Yunes y Daniel Barreda?, ¿alguien podría, con seriedad, negar que sin esos votos decisivos no se hubiese alcanzado la mayoría calificada? Y ni hablar de las demás irregularidades que han brotado como hongos en el debate público: la falta de dictaminación de la iniciativa en esta legislatura, el súbito cambio de sede legislativa, la posible votación de personas diferentes a las y los legisladores, la aprobación exprés y sin respeto a las normas locales en los congresos de las entidades federativas, y un largo y preocupante etcétera.

Es muy probable que, en las próximas semanas, la Suprema Corte enfrente la histórica oportunidad de invalidar la reforma más regresiva que ha conocido nuestra democracia. Y aunque la decisión estará rodeada de enormes dilemas jurídicos y políticos, las ministras y ministros deben recordar que no están solos en esta encrucijada. La experiencia comparada nos enseña que tribunales y cortes supremas de otras naciones han asumido el control de reformas constitucionales precisamente en momentos de crisis, cuando los cimientos de la democracia tambalean. Solo el tiempo dirá si nuestro poder judicial está a la altura de lo que la lógica de los pesos y contra pesos demanda: salvarse a sí mismo.

IV. ¿QUÉ PROPONE EL PROYECTO DEL MINISTRO GONZÁLEZ? CINCO PUNTOS CLAVE³

Ayer, la Suprema Corte publicó un proyecto que podría ser la base de una sentencia genuinamente histórica. En un documento de 366 páginas, el ministro González Alcántara Carrancá estudia las acciones de inconstitucionalidad que presentaron el PAN, el PRI y MC contra la reforma judicial. Frente a quienes pretendían no quitarle una coma, por un lado, y quienes plantearon su invalidez total, por el otro, la propuesta anuncia una solución intermedia: mantener la reforma pero invalidar las violaciones más claras, directas y evidentes. Para no incurrir en las irresponsables declaraciones de actores políticos —que, antes de tomarse la molestia de leer el documento, ya lo estaban descalificando con burdas mentiras—, analizo aquí cinco puntos fundamentales.

Primero: el proyecto reconoce que los partidos políticos sí pueden impugnar la reforma judicial. En particular, concluye que ciertas normas de la Constitución pueden considerarse como “leyes electorales federales” para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad. Y, en el caso concreto de la reforma aprobada por Morena y aliados, el proyecto señala que “resulta clara la naturaleza electoral” del decreto, pues en él se establece “el régimen normativo del proceso electoral para la elección” de los más variados cargos judiciales. Es, en ese sentido, una propuesta que favorece el acceso a la justicia constitucional.

Segundo: deja en claro que el poder de reforma constitucional no es ilimitado. En particular, el proyecto señala que el artículo 40 constitucional —que establece que “[e]s voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal”— constituye “el núcleo del pacto federal”. Según el proyecto, la Constitución “permite el cambio, la evolución y la transformación, pero no permite el desplazamiento de las bases establecidas en el artículo 40”, pues la esencia de estas bases constituye un “coto indisponible para los poderes públicos”. El proyecto lo deja en claro: no sería admisible, por tanto, que una reforma constitucional pretendiera crear, por ejemplo, un régimen autocrático.

³ Aquí reproduzco lo expuesto en: Martín Reyes, Javier, “¿Qué propone el proyecto del ministro González? 5 puntos clave”, *El Universal*, 29 de octubre de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/que-propone-el-proyecto-del-ministro-gonzalez-5-puntos-clave/>

co, confesional o unitario. Se trata, en este sentido, de un documento que defiende la estructura básica de nuestra República.

Tercero: fija un estándar de “máxima deferencia” hacia el poder reformador de la Constitución. Es por eso que dice que la admisión de impugnaciones contra reformas constitucionales “debe ser completamente excepcional”. Esto implica, entre otras cosas, que la Suprema Corte sólo podrá invalidar aquellas reformas constitucionales cuando se esté frente a un “claro, directo y evidente” derrocamiento de los principios establecidos en el artículo 40 constitucional. Es, en ese sentido, un proyecto extremadamente prudente y deferente, que plantea un equilibrio sensato entre la revisión judicial y el respeto a las decisiones de los órganos representativos.

Cuarto: prohíbe la purga de la mayoría de los cargos judiciales. Establece que la división de poderes, la independencia judicial y el acceso a la justicia son elementos “nucleares” de un régimen democrático, y que la inamovilidad en el cargo es una de las más importantes garantías de la independencia judicial. Por eso, la remoción de juezas, jueces, magistradas y magistrados —quienes tendrían que pelear por sus cargos en las elecciones de 2025 o 2027— constituye un verdadero “atentado” contra esta garantía. En palabras del proyecto, estas personas juzgadoras “fueron nombradas por un periodo fijo que no incluía ningún ejercicio de votación intermedio”, por lo que “someterlas a este ejercicio, so pena de cesar automáticamente en sus funciones[,] equivale a removerlas directamente”. Estamos, por tanto, frente a una propuesta que se toma en serio la independencia judicial.

Quinto: declara inconstitucional el sistema de postulación de candidaturas para cargos judiciales. El proyecto estima que el esquema propuesto —en el que las personas aspirantes deberán cumplir requisitos ridículos que serán evaluados por comités de evaluación mal diseñados— “no garantiza los mínimos indispensables de un sistema democrático”. Esto es así porque “no existen garantías que acrediten la idoneidad de los perfiles de manera objetiva”. Por ejemplo, en palabras del ministro González, “un ensayo de tres cuartillas y cinco cartas de recomendación no son suficientes para garantizar que un aspirante sea un candidato idóneo” para ocupar un cargo judicial. Se trata, para decirlo pronto, de un proyecto que no menosprecia la importancia de contar con procesos de designación adecuados.

Finalmente, conviene enfatizar que, en un acto de enorme deferencia, el proyecto de González no se pronuncia sobre los cambios introducidos al método de elección de ministras y ministros. El documento es franco en este sentido: la reforma judicial ha generado una “crisis constitucional” y existe una “notoria pérdida de diálogo interinstitucional”. Es por esto que, en palabras de su proyecto, es la “necesaria medida institucional que debe imperar en la relación entre los poderes de la Unión, la que nos lleva a autocontener nuestro análisis y a evitar realizar un pronunciamiento respecto” al régimen aplicable a los integrantes de la Corte. Lo que se busca, en sus palabras, es lograr “el final de la crisis constitucional actualmente en curso y la vuelta a la normalidad institucional de las relaciones entre los poderes de la Unión”.

El proyecto es una bocanada de prudencia e institucionalidad. En un ambiente contaminado por la polarización del debate y el oportunismo de los actores, un ministro ha puesto el ejemplo, al grado de poner su cargo sobre la mesa. Queda claro que no es el interés personal de mantenerse en la Corte lo que anima su propuesta, sino su convicción por defender los principios más fundamentales de nuestra República. Uno puede, por supuesto, coincidir o no con distintos aspectos puntuales del proyecto, pero es claro que el ministro González Alcántara Carrancá y su ponencia han ideado una salida técnicamente sólida, políticamente sensible y socialmente útil, que podría marcar el fin de la gravísima crisis constitucional que vivimos.

V. EL VOTO QUE SEPULTÓ AL PODER JUDICIAL⁴

El martes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó pasar la más importante oportunidad para salvarse a sí misma y al sistema judicial. A pesar de que el ministro González Alcántara Carrancá propuso una salida jurídicamente sólida y políticamente prudente e inteligente, la Corte no logró los votos necesarios para invalidar algunos de los elementos más destructivos de la reforma judicial. Entre las muchas razones detrás de este desenlace destaca una: el voto del ministro Alberto Pérez Dayán,

⁴ En este apartado reproduzco íntegramente mi artículo: Martín Reyes, Javier, “El voto que sepultó al poder judicial”, *El Universal*, 7 de noviembre de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/el-voto-que-sepulto-al-poder-judicial/>.

quien adoptó una postura tan aparentemente coherente como devastadoramente contradictoria.

La Corte definió dos cuestiones fundamentales. Primero, aceptó que los partidos políticos pueden impugnar normas electorales a través de las acciones de inconstitucionalidad. El debate giró en torno a la interpretación del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución, que permite a los partidos presentar estas acciones “en contra de leyes electorales federales o locales”. Una mayoría de ocho ministros coincidió en una posición que ya había anticipado desde septiembre en estas páginas: la mal llamada reforma judicial sí incide en la materia electoral, en la medida en que sustituye las designaciones judiciales por elecciones judiciales.

En segundo lugar, la mayoría concluyó que las acciones de inconstitucionalidad sí son una vía adecuada para impugnar reformas constitucionales. El artículo clave en esta cuestión es el mismo artículo 105, fracción II, que determina que el objeto de estas acciones es plantear la posible contradicción entre “una norma de carácter general y esta Constitución”. De nuevo, una mayoría de ministros adoptó una postura perfectamente defendible: que las normas derivadas de una reforma constitucional son normas de carácter general. Y es que, aunque algunos lo nieguen, no hay norma más general que la Constitución misma.

Sucede, sin embargo, que en este segundo punto la votación alcanzó sólo una mayoría de siete. En contra de admitir la procedencia de estas acciones votaron las ministras Lenia Batres, Yasmín Esquivel y Loretta Ortiz, junto con el ministro Alberto Pérez Dayán, quien argumentó, en pocas palabras, que debía ser congruente con la forma en que había votado en el pasado. Según él, aprobar la propuesta del ministro González Alcántara Carrancá sería “responder a una insensatez” con “otra insensatez equivalente”.

Paradójicamente, la postura de Pérez Dayán fue tan aparentemente coherente como devastadoramente contradictoria. Y es que el ministro no dejó pasar la oportunidad de culpar al INE y al Tribunal Electoral (TEPJF) por su complicidad en esta reforma judicial. Lamentó que “las autoridades electorales hayan privilegiado interpretaciones sesgadas que favorecieron intereses personales”, refiriéndose a las posiciones de las y los consejeros y magistrados que permitieron una grotesca sobrerrepresentación de Morena y sus aliados en la Cámara de Diputados.

La contradicción de Pérez Dayán es evidente. Por un lado, reprocha al INE y al TEPJF por no corregir un criterio que ha permitido un auténtico fraude a la Constitución en términos de sobrerrepresentación. Por el otro, se aferra a un criterio propio que tendrá como consecuencia la purga, la captura y la destrucción de la judicatura. Nada tan cómodo como denunciar los yerros interpretativos ajenos mientras uno se atrinchera en la insensatez de los propios.

Las consecuencias de esta decisión serán verdaderamente catastróficas. El autobús de la reforma judicial se dirige a toda velocidad hacia un abismo de incertidumbre. La Suprema Corte tenía en sus manos la oportunidad de cambiar de dirección para evitar el desmantelamiento institucional. Cuatro votos; sin embargo, sostuvieron un criterio que supone, para todo efecto práctico, el fin de los contrapesos judiciales. Uno de ellos fue el de Alberto Pérez Dayán, quien prefirió ser congruente con los errores del pasado para justificar uno nuevo; un error que marcará la destrucción del poder judicial tal y como lo conocemos.