

## 7. El control constitucional y político de la Corte mexicana. La resolución sobre la fallida reforma electoral de 2023



LUIS EDUARDO MEDINA TORRES\*

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.350.07>

### Resumen

Los intentos recientes realizados desde la titularidad del Poder Ejecutivo mexicano para reestructurar y controlar las condiciones de operación del sistema electoral le fueron llevando a contextos de creciente confrontación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que detuvo las reformas constitucionales y de orden legal secundario que fueron alentadas por la mayoría oficialista existente en el Congreso de la Unión. El texto examina de manera exhaustiva los razonamientos que asistieron a las partes en conflicto en el marco de las diversas sentencias que se emitieron específicamente durante 2023.

**Palabras clave:** *Poder Ejecutivo, Poder Judicial, controversias constitucionales, criterios jurisprudenciales, sistema electoral, México.*

### Presentación: propósito y problemática

El capítulo tiene como objetivo explicar la resolución de la Corte mexicana en la Acción de Inconstitucionalidad 71 de 2023 (SCJN, 2023a) mediante la

---

\* Doctor en Estudios Sociales. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Miembro del SNII. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6208-8525> ; correo electrónico: imedina@izt.uam.mx

cual determinó la inconstitucionalidad completa de la pretendida reforma electoral que aprobó el Congreso federal en marzo de 2023.

Así, el capítulo analiza la sentencia de la Corte para mostrar lo que significa el control político y constitucional de un órgano jurisdiccional y su importancia para la gobernabilidad del país. Con esto revisamos los antecedentes conceptuales e históricos de las acciones de inconstitucionalidad, posteriormente analizamos la sentencia de la Corte mexicana para al final mostrar los efectos de la resolución y las conclusiones que se desprenden de este litigio constitucional.

La hipótesis del trabajo es que para la gobernabilidad de un país se requiere la actividad de control de los órganos jurisdiccionales y la conclusión central es que la Corte ha cumplido con su rol de árbitro constitucional, más allá de las críticas de ciertos actores políticos que han estado en desacuerdo con el papel contramayoritario de los órganos jurisdiccionales, en general, y de la Corte en específico.

El jueves 22 de junio de 2023 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la invalidez total del segundo decreto de la reforma electoral que contenía cambios a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), a la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y contemplaba una nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral (LGSMIME).

La invalidez total del decreto segundo de la reforma electoral tuvo como su centro, al igual que la invalidez del primer decreto, las fallas en el procedimiento legislativo y la falta de deliberación democrática durante la tramitación y discusión de la reforma electoral en la primavera de 2023. Esto significa que la mayoría legislativa impuso por la fuerza su número, empero, no fue capaz de deliberar con las minorías, lo que es una vulneración sustantiva al debate legislativo y al estado constitucional.

En la base de esta decisión están dos argumentos que, en mi opinión, no han sido suficientemente explicados. Por una parte, la definición contemporánea de democracia política que implica el gobierno de la mayoría y, al mismo tiempo, la protección de las minorías políticas (Sartori, 1996: 170). Por la otra parte, el rol de guardián de la Constitución que tienen los

órganos jurisdiccionales (Kelsen, 1999) y, en consecuencia, la protección a la ciudadanía y las minorías políticas por parte de los tribunales.

Así, este capítulo tiene como propósito explicar la invalidez del segundo decreto de la reforma electoral. Para esto tomamos como base los dos argumentos antes indicados y posteriormente revisamos las reglas constitucionales de 1917, 1994 y 1996. Con tal revisión constitucional, indicamos los antecedentes de invalidez total a reformas legales que han sido previamente declarados por el pleno de la Corte y, finalmente, analizamos la resolución de junio de 2023 en la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas (AI 71/2023). A manera de conclusión terminamos con unas reflexiones finales sobre el control constitucional y político de la Corte mexicana.

## **Dos puntos conceptuales: Kelsen y Sartori**

En los albores del siglo xx se presenta una discusión central que va a permear el debate político posterior en sus dimensiones empíricas y conceptuales: quién debe defender la Constitución y, por ende, quién debe ser el guardián del estado constitucional. En tal debate un oscuro y a veces olvidado profesor alemán, Carl Schmitt (1998), manifestó que el único defensor válido era el jefe del Estado porque él representaba la unidad nacional y estaba por encima de los intereses partidarios de la coyuntura política. El planteamiento de Schmitt, quien fue un crítico acérrimo de la democracia parlamentaria y del liberalismo político, devino en una justificación para el ascenso del nazismo y su posterior gobierno.

Justo en ese contexto, Hans Kelsen (1999) propone que sea una jurisdicción especializada de índole constitucional la que realice la defensa de la Constitución y sea la guardiana del estado constitucional recordando el viejo argumento de Montesquieu sobre la división de poderes (Montesquieu, 1995: libro XI): que el poder controle al poder, con el fin de garantizar la libertad política de la ciudadanía. El planteamiento de Kelsen será la base para que, después de la Segunda Guerra Mundial, se introduzcan en casi todas las nuevas constituciones un tribunal, corte o consejo de índole constitucional como una jurisdicción especializada dedicada a revisar la regu-

laridad material o sustantiva y formal de las leyes respecto a las reglas constitucionales.

Varios años después de este debate, Sartori, en *Teorías de la democracia* (1996), estipuló que hay claras diferencias entre la democracia moderna y la contemporánea. Mientras que la moderna, en el marco del siglo xix y la primera mitad del siglo xx, tuvo en el gobierno de la mayoría su elemento distintivo, la democracia contemporánea de la segunda mitad del siglo xx tiene en la protección a las minorías políticas su rasgo más sobresaliente. Esto segundo es muy importante porque fue la consecuencia material de los gobiernos totalitarios del siglo xx que, amparados en su mayoría electoral, intentaron desaparecer a la democracia política, lo que condujo a una pregunta central: ¿una mayoría que gana mediante un procedimiento democrático está autorizada para cambiar todo el orden político y constitucional, incluyendo desaparecer la democracia y el Estado de derecho?

De la posición que se tome respecto a la pregunta anterior podemos claramente diferenciar dos posturas: la relacionada con Schmitt que indica que en aras de intereses superiores, los que no se sabe claramente cuáles sean, una mayoría puede cambiar todo el orden político y constitucional; mientras que la postura contemporánea relacionada con Kelsen y Sartori afirma que la mayoría debe gobernar con límites claramente establecidos en los textos constitucionales y que tales límites no pueden ser franqueados por ninguna mayoría electoral por muy grande que sea.

Ahora bien, como es posible que una mayoría gobernante pretenda vulnerar los límites constitucionales, entonces, los órganos de control, en especial los órganos jurisdiccionales deben ser activados y limitar política y jurídicamente a la mayoría; este es el rol central de las cortes, tribunales o Consejos constitucionales: ser un mecanismo de control y limitación de las mayorías electas mediante procedimientos democráticos, es lo que se ha denominado el rol contramayoritario del poder judicial (Bikel, 2020).

Es un rol contra las mayorías porque el control político debe ser una defensa de las minorías políticas sin importar la cantidad, porque lo que se garantiza son los derechos humanos de la ciudadanía. La base de ese rol contramayoritario es la defensa de la constitucionalidad de las nuevas leyes:

si cumplen con los procedimientos legislativos y guardan congruencia con los contenidos constitucionales, entonces son aprobadas por el órgano de control que es, regularmente, un tribunal. De no ser el caso, entonces el órgano de control puede declarar inconstitucionales los cambios normativos, con el fin de que el órgano legislativo realice unas nuevas modificaciones respetando los procedimientos parlamentarios y los contenidos constitucionales.

En la revisión constitucional se analiza la calidad del procedimiento seguido por el poder legislativo y, de ser necesario, los contenidos aprobados por el órgano creador de las normas. En términos de Kelsen (1999), el control constitucional es un legislador negativo, porque rechaza normas inconstitucionales para que el órgano legislativo vuelva a hacer su trabajo y cumpla con los límites políticos y jurídicos que le impone el mandato constitucional. En lo que sigue del capítulo revisaremos el diseño constitucional mexicano con esta idea central del control político y jurídico por parte de la Corte.

## **Las reglas en la Constitución de 1917: las controversias constitucionales**

En el diseño constitucional de 1917 a la Corte se le adscribió un medio de control constitucional casi olvidado: las controversias constitucionales (Cámara de Diputados, 2023a). Así, la SCJN fue competente para conocer acerca de los conflictos de competencias que se suscitaban entre los diferentes niveles de gobierno, esto es, de la federación frente a los estados y de estos frente a los municipios.

La realidad es que en pocas ocasiones se activó tal medio de control porque más bien las partes acudían al presidente de la República para que, en ejercicio de sus facultades metaconstitucionales (Carpizo, 1978), el Ejecutivo resolviera la disputa correspondiente (Cosío, 1975, pp. 22-35). En su estudio clásico sobre la gobernabilidad mexicana, González (1967) muestra la intrascendencia de las controversias constitucionales con la estadística de casos fallados por la Corte hasta la década de los sesenta del siglo xx, ya que al sumar las sentencias en las que el presidente fue autoridad responsable

apenas son un 24% del total de demandas (325 de 1470) en un periodo de 50 años, es decir, a razón de seis y media por año (González, 1967, p. 239).

Además de la lógica autoritaria del régimen hegemónico mexicano también es cierto que a los diversos actores políticos les parecía improbable que un órgano jurisdiccional tomara una decisión de índole política, razón por la cual preferían acudir al presidente y no a la SCJN. Si se reflexiona por un momento, la situación anterior guarda relación con el argumento de Schmitt acerca de que el auténtico defensor constitucional lo es el jefe de Estado, lo que confirma la visión autoritaria de esta postura como fue el caso mexicano de buena parte del siglo xx.

La perspectiva de Schmitt está fincada en una crítica al parlamentarismo porque considera que los legisladores solamente se dedicaban a discutir sin encontrar una respuesta eficaz y oportuna; de hecho, los denominó la clase discutidora: "... las controversias contradictorias neutralizan al parlamentarismo" (Schmitt, 1990, p. 60)

Es de llamar la atención que para los autoritarismos del siglo pasado justo esa fue una de sus justificaciones para desaparecer o mínimo mediatizar a los congresos. También es de llamar la atención que, en estas primeras décadas del siglo xxi, los nuevos populismos (Finchelstein, 2019: 20; Urbinati, 2020, p. 161) utilizan este mismo argumento de origen schmittiano para justificar su proceder frente a las resistencias y críticas de los legisladores y los opositores. Al respecto, los nuevos populismos se diferencian de los anteriores por el uso del método electoral, ya que utilizan las elecciones para alcanzar el poder y luego quieren desaparecer las instituciones en la triada tradicional de pueblo, nación y líder (Finchelstein, 2019: 258-259)

En síntesis, las controversias constitucionales no fueron relevantes durante el siglo xx mexicano porque los actores políticos preferían arreglar sus disputas con la mediación del presidente de la República, lo que volvió intrascendente aquel medio de control constitucional y, al mismo tiempo, fortaleció la figura metaconstitucional del presidente de la República.

Por ello, Salazar (2017), en su estudio sobre el Ejecutivo y los órganos constitucionales, ha señalado que hubo un proceso de expropiación de competencias a la presidencia de la República, con el fin de disminuir su centralidad; a este proceso le denomina "la constelación de autonomías" (Sa-

lazar, 2017, p. 104) y en lo correspondiente a la SCJN se fortalecieron sus mecanismos de control político y constitucional por medio de un nuevo diseño de controversias constitucionales y la introducción de las acciones de inconstitucionalidad en 1994.

## **Las reglas después de las reformas de 1994 y 1996: las acciones de inconstitucionalidad**

Para la década de los noventa del siglo pasado y en el marco de la transición política, uno de los cambios demandados por las oposiciones fue que la nueva Corte que se estableció en 1994 realmente ejerciera funciones de control político y jurídico. Con este fin se diseñaron las acciones de inconstitucionalidad para que las minorías legislativas pudieran impugnar la creación de nuevas leyes (Cámara de Diputados, 2023b). Desde entonces, la Corte puede conocer: “II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución” (Cámara de Diputados, 2023b).

Así, las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control a los poderes legislativos con la finalidad de que sean respetuosos de sus propios procedimientos y para que las normas de reciente creación guarden congruencia tanto con la Constitución federal como con las constituciones locales en los casos de los congresos de los estados.

De nuevo si lo reflexionamos por un momento esta postura tiene relación con los argumentos de Kelsen y Sartori sobre la supremacía constitucional y la protección de los derechos políticos de las minorías, lo que implica que los congresos no pueden cambiar radicalmente el orden jurídico y político del país o de sus entidades federativas.

En los cambios constitucionales de 1994 se dejó de lado la materia electoral para que no fuera revisada por la Corte. Sin embargo, en la reforma de 1996 se modificó esta situación y se estipuló que también las nuevas leyes electorales podrían ser revisadas por el órgano de control político y jurídico, con lo que se terminó una tradición de más de un siglo de mantener alejada a la Corte de los conflictos políticos (Cámara de Diputados, 2023c).

Es claro que con los cambios constitucionales de 1994 y 1996 lo que se pretendió fue que existiera un órgano de control jurídico y político que limitara a los congresos y los ejecutivos para tener una supremacía constitucional. Esto a veces se olvida, que justo la coalición que hoy gobierna fue uno de los actores políticos demandantes de tales limitaciones y controles.

Ahora bien, las reformas de 1994 y 1996 están en la perspectiva contemporánea de la democracia política porque le dan capacidad a un órgano jurisdiccional, la Corte mexicana, con el fin de revisar los nuevos productos legislativos para verificar que cumplan con la regularidad constitucional. Es pertinente recordar que con Montesquieu desde el siglo XVIII el control del poder político tiene una finalidad concreta: garantizar la libertad política de la ciudadanía.

Es necesario tener en cuenta que no es el poder del control por el mero hecho de limitar al gobierno, sino que es un valladar, un terreno vedado que no debe ser franqueado por una mayoría electoral porque puede terminar vulnerando los derechos humanos de toda la ciudadanía, como sucedió con los totalitarismos del siglo XX. Esto sin importar que, como dicen los populismos tanto de viejo como de nuevo cuño, tales vulneraciones son necesarias para mejorar al pueblo (Urbaniti, 2020). Esto, que es sumamente ambiguo, no tiene ningún asidero, salvo la interpretación que realice el gobernante en turno, quien se erige como representante del pueblo y de las necesidades del mismo.

## La invalidez total de reformas electorales

Es preciso recordar que la declaratoria de invalidez total que emitió la SCJN en el verano de 2023 no es la primera ocasión que sucede (SCJN, 2023b), ya que como la misma Corte sostiene en el boletín de la sesión, en más de 30 ocasiones ha resuelto la invalidez completa de nuevas leyes por violaciones al procedimiento legislativo (SCJN, 2023c). Lo anterior es necesario tenerlo en cuenta para comprender que no fue ninguna cuestión novedosa la resolución votada por la mayoría calificada de la Corte.

La segunda cuestión que es necesario considerar es que, en las primeras acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Corte en 1997 sobre la

materia electoral, el procedimiento de revisión iba directamente a los contenidos, sin revisar de manera específica el proceso legislativo, lo que derivó en inconsistencias porque se validaban algunos aspectos y se invalidaban otros, lo que volvió sumamente compleja la gestión electoral.

Por esto, desde 2007 la revisión de las normas electorales en sede jurisdiccional va de los procedimientos a los contenidos con lo que, si existen violaciones procedimentales de manera generalizada y determinante, estas son suficientes para declarar la invalidez general sin necesidad de analizar los contenidos. Esto implica que las nuevas normas electorales, primero, tienen que superar el estándar del procedimiento deliberativo y legislativo para, después, ser estudiados los contenidos, lo que desde hace varios años ha sostenido la Corte en su jurisprudencia (SCJN, 2023d): “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS”.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y solo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo que originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto. Cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, estas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.

Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006. Diputados de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja Cali-

fornia y Partidos Políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo. 4 de enero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 32/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Lo anterior es lógico porque los procedimientos legislativos no son meros formalismos administrativos, sino que son fases indispensables del proceso deliberativo de una democracia contemporánea, lo que nos regresa al argumento sartoriano que el rasgo sobresaliente de los regímenes democráticos es la defensa y protección de las minorías políticas. Con estas dos ideas de fondo: el respeto a los procedimientos legislativos y la defensa de los derechos humanos de la ciudadanía. A continuación, analizamos la sentencia de la AI 71/2023.

### **La reforma electoral de 2023**

En 2022 se presentaron dos iniciativas presidenciales respecto a temas electorales: la constitucional fue mandada en abril de ese año y la legal en diciembre de 2022. La iniciativa constitucional no obtuvo la mayoría calificada, por lo que, en términos parlamentarios, fue rechazada y, en consecuencia, desechada.

Las iniciativas legales fueron agrupadas en dos paquetes de leyes, en una estaban contempladas las leyes de comunicación social y de responsabilidades administrativas, mientras que en el otro paquete estaban integradas las leyes electorales. Los proyectos de leyes fueron votados el miércoles 7 de diciembre, una semana después de su presentación en la cámara de Diputados, toda vez que alcanzaron la mayoría de los votos requerida. Posteriormente pasaron los dos paquetes de reformas legales al Senado de la República, en este las comisiones dictaminadoras tuvieron el proyecto de dictamen el 12 de diciembre y fueron listadas para ser discutidas el 14 de diciembre. Es interesante denotar las fechas porque entre la votación de la cámara de

origen y de la cámara revisora transcurrió apenas una semana, teniendo que pasar por el filtro de las comisiones dictaminadoras del Senado.

Debido a las reservas y enmiendas realizadas por aquellas comisiones, la iniciativa tuvo que ser regresada a la Cámara de Diputados para que volvieran a votar las modificaciones incorporadas por el Senado. La nueva discusión y votación de la cámara de origen fue el 15 de diciembre, en el límite del periodo ordinario de sesiones. El paquete de comunicación social fue aprobado esa misma noche del 15 de diciembre y publicado en el *Diario Oficial* el 27 de diciembre de 2022. El paquete de leyes electorales tuvo que esperar a febrero del año siguiente para ser aprobado y publicado en el *Diario Oficial* el 2 de marzo de 2023.

Es claro que la presentación de las iniciativas legales fue, para decir lo menos, a destiempo, porque con el fin del periodo ordinario de sesiones lo lógico es que se discutieran y, eventualmente, se aprobaran en la primavera de 2023, como sucedió finalmente con las leyes electorales. También es notorio que hubo un apresuramiento sin sentido por parte de las cámaras legislativas, lo que hizo nugatorio el procedimiento de debate y cualquier discusión legislativa. Es evidente que la mayoría gobernante en el poder legislativo impuso su número sin querer debatir con la oposición.

Así, la acción de inconstitucionalidad que resolvió la Corte el 22 de junio de 2023 fue la secuela procesal de varias impugnaciones que se promovieron desde diciembre de 2022, cuando fue publicado el primer decreto relativo a la reforma electoral. El proyecto de la sentencia fue publicado por la ponencia y no tuvo mayores cambios en la discusión, por lo que para este capítulo utilizamos el proyecto que fue publicado con antelación por la misma secretaría general de acuerdos de la Corte (SCJN, 2023a).

## Estructura del proyecto

La sentencia tiene una estructura convencional, iniciando con los antecedentes y la revisión de las causales de improcedencia, posteriormente viene el estudio de los contenidos que centralmente son tres: la posible violación a la veda electoral, que es declarada inexistente; la violación al procedimiento legislativo, y la violación al deber de consultar a los pueblos indígenas,

agravios que fueron declarados existentes y de tal magnitud que invalidaron el decreto completo. También hay un apartado de efectos que precisa la fecha a partir de la cual se aplica la invalidez total y la solución que se propone con el retorno a las leyes anteriores a la modificación realizada por el Congreso federal en marzo de 2023. Esto último es importante porque son las reglas con las que se realizarán las elecciones concurrentes de 2024, de ahí que era necesario que la Corte estableciera la solución porque al declarar la invalidez total de la reforma podría darse un vacío legal.

### Puntos de discusión

El contexto de la discusión de los contenidos de la sentencia AI 71/2023 fue interesante porque hubo tomas de postura que revelan la orientación sobre la valoración del proceso legislativo de los participantes. Mientras que para un grupo de ministerios este segundo decreto contenía más vicios que el primero, que también fue invalidado completamente, para otro grupo de ministerios las irregularidades no fueron graves, además de que debe privilegiarse la deferencia a los órganos parlamentarios.

Consideramos que aquí se encuentra la nuez de la cuestión, porque mientras que, para unos ministerios, los órganos legislativos deben cumplir con el test del procedimiento legislativo que implica etapas y varios actos complejos, para otro grupo de ministerios debe darse la razón al órgano parlamentario por el hecho de representar a la mayoría electoral, lo que nos regresa a la disputa de Schmitt y Kelsen acerca de la defensa constitucional y de la definición de democracia contemporánea. En lo que sigue revisamos la discusión de las violaciones.

La primera violación que analiza la sentencia es la posible afectación a los comicios subnacionales de Coahuila y el Estado de México en 2023, además de la elección extraordinaria por un espacio vacío en la senaduría de Tamaulipas, procesos que ya habían comenzado cuando fue aprobado el segundo decreto de la reforma electoral.

Después de estudiar el motivo de inconformidad, la Corte determinó que no había afectación, ya que los mismos transitorios de la reforma estipularon que sus modificaciones no eran aplicables en tales comicios

(par. 55, p. 44 de la versión PDF de la sentencia). Con estos elementos la Corte consideró que fue infundado el concepto de invalidez del partido Movimiento Ciudadano (par. 60, p. 47) y que no había ninguna afectación directa a los comicios subnacionales y a la elección extraordinaria.

La otra violación que analizó la sentencia fue la falta de deber de consulta a los pueblos y comunidades indígenas por los cambios que afectarían su esfera de derechos. La Corte determinó que hubo una falta por parte del Congreso de la Unión al no haber realizado las consultas que constitucionalmente son obligatorias, por lo que consideró grave esta falta de cuidado por el Legislativo federal (par. 212, p. 143).

La última violación que analiza la sentencia, que fue la que determinó la resolución de invalidez completa del decreto de reforma, fue la correspondiente a las afectaciones al procedimiento legislativo. La sentencia comienza precisando las fases del procedimiento legislativo con las fechas y horas que las diputaciones y las senadurías fueron aprobando la iniciativa en cada etapa del proceso.

Posteriormente, la sentencia indica que fueron siete las afectaciones que presentan las diversas impugnaciones (par. 68, p. 66) al decreto de reforma: el Congreso evitó actuar como parlamento abierto (par. 69, p. 66), el Congreso dio tratamiento preferencial a una iniciativa del Ejecutivo que no fue presentada como tal (par. 70, p. 67), la mayoría legislativa no motivó la dispensa de trámite para que la iniciativa no pasara por las comisiones dictaminadoras (par. 71, p. 67), la mayoría legislativa también vulneró los principios de publicidad y deliberación porque no dieron tiempo para que el pleno conociera las iniciativas (par. 72, p. 68) y este las pudiera discutir de forma adecuada (par. 73, p. 69), las demandas afirman que hubo fallas en los envíos y reenvíos entre la cámara de origen y la revisora (par. 74, p. 70), finalmente, las impugnaciones indican que las comisiones dictaminadoras no sesionaron de forma adecuada, por lo que los supuestos dictámenes que aprobaron para su discusión por el pleno tienen fallas de origen (par. 75, p. 71).

Tanto las cámaras del Congreso de la Unión como la presidencia de la República dan respuestas generales a las impugnaciones planteadas (par. 76-78, p. 72). Hay una consideración en la respuesta del Ejecutivo que denota de forma clara su posición respecto al control constitucional y la revi-

sión en sede jurisdiccional: “... el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de regular el procedimiento legislativo, [por lo que la] Suprema Corte carece de atribuciones para revisarlo en el presente caso...” (par. 77, p. 72). Es interesante hacer notar que la misma presidencia de la República quiere limitar el control constitucional, que es una competencia establecida en la ley fundamental y que la Corte la ha aplicado consistentemente en este siglo XXI (Cortez, 2014), por no decir que la actual mayoría legislativa, cuando fue minoría, acudía consistentemente a la Corte para demandar la revisión de las nuevas leyes electorales.

Para hacer el análisis de las impugnaciones, la sentencia formula ocho preguntas relacionadas con las afectaciones demandadas y al final plantea la pregunta central respecto a si una, algunas o todas las violaciones planteadas tienen suficiente impacto para determinar la invalidez completa del decreto de reformas electorales (par. 87, p. 76).

- Respecto al parlamento abierto, la sentencia determinó que es infundado el agravio, porque si bien es conveniente la realización de aquellos, al no ser obligatorios la afectación es menor (par. 95, p. 79).
- Acerca del tratamiento preferencial, la sentencia estableció que la iniciativa presentada por el Ejecutivo no fue presentada como preferente y no tuvo ningún tratamiento especial, además de que el hecho de que la mayoría legislativa la presentara como propia tampoco fue una afectación mayor, por lo que calificó de infundado el agravio (par. 116, p. 91).
- Referente a la motivación de dispensa de trámite. Para la sentencia aquí comienzan las afectaciones, ya que las diputaciones no explicaron ni justificaron la razón de ser de la decisión (par. 132, p. 100) sobre la urgencia: “... la Cámara de Diputados omitió motivar la dispensa del trámite ordinario de la iniciativa de la cual derivó primeramente el decreto impugnado...” (par. 123, p. 96), dejando para el final el impacto de la afectación.
- Vulneración al principio de publicidad. La sentencia revisa las diversas publicaciones que se realizaron de las iniciativas presentadas y concluye que hubo una total confusión porque no fueron explicadas las variaciones en las publicaciones a las personas legisladoras, con

lo que la Corte consideró que “queda plenamente acreditado que la Cámara de Diputados incurrió en una violación [...] por no haber publicado con la anticipación debida la iniciativa sometida a discusión...” (par. 151, p. 110) y consideró que tal afectación era una violación grave al procedimiento legislativo, dejando para el final la valoración del impacto de la afectación.

- Vulneración al principio de deliberación. En este punto continuaban las afectaciones centrales, porque, como indica la misma sentencia, al haberse presentado un plazo de discusión de cuatro horas y media para analizar los cambios a alrededor de 510 artículos era imposible realizar una revisión prolija y una deliberación amplia (par. 155, p. 112). Al igual que con la afectación anterior, la sentencia considera a esta como una violación grave e indica que al final se valorará su impacto junto con las demás afectaciones (par. 159, p. 114).
- Respecto a los reenvíos entre ambas cámaras. En este aspecto, la sentencia consideró que hubo un mal proceder por parte de las cámaras, ya que ambas “discutieron y eliminaron indebidamente artículos del proyecto de reforma” (par. 164, p. 117), por lo que consideró como acreditada la violación demandada por las impugnaciones.
- Relativo a la actuación de las comisiones. En este asunto, la sentencia estableció que las comisiones tuvieron una actuación errática, ya que en las diversas sesiones de las comisiones en ningún caso se contó con el quórum requerido para sesionar válidamente (par. 182, p. 127).

Después de la revisión de los agravios, la sentencia se planteó que lo conducente es “determinar si, analizadas en su conjunto, estas violaciones tienen potencial invalidante en el caso concreto.” (par. 188, p. 131). La consecuencia lógica es que, de ser profundas las violaciones (par. 189, p. 132), lo procedente es determinar la invalidez completa del segundo decreto de reformas (par. 196, p. 135), como ya había sucedido con el primer decreto y también con otras reformas que se han invalidado completamente:

... en la medida de que la violación en la que incurrieron ambas Cámaras no se trata de una omisión de normas legales o reglamentarias, sino que consti-

tuye una violación directa al texto expreso de la Constitución Federal que regula el proceso legislativo, ésta [la violación constitucional] cuenta por sí misma con el potencial suficiente para decretar la invalidez del decreto impugnado. [párr. 196, p. 135]

Así, la conclusión votada por mayoría de nueve ministerios fue la de la invalidez completa del segundo decreto de reformas electorales por la violación directa a la Constitución y las afectaciones al procedimiento legislativo cometidas por la mayoría partidaria.

Con tal determinación, la Corte le manda un mensaje claro al Legislativo para que en una posible reforma posterior sea cuidadoso en los procedimientos deliberativos para la creación de nuevas leyes, que es justo uno de los puntos centrales del control político. En consecuencia, es preciso que los órganos representativos no apliquen de forma mecánica su mayoría política, sino que dialoguen con las minorías buscando consensos y acuerdos para la aprobación de nuevas leyes electorales.

## Efectos

La consecuencia central de la sentencia fue darles la razón a los partidos impugnantes, con lo que se regresó a la normatividad vigente antes del 2 de marzo de 2023 y que serán las normas con las que se regularán las elecciones concurrentes de 2024, incluyendo el comicio presidencial.

Al declararse la invalidez del Decreto impugnado, el Pleno determinó que a fin de preservar el principio de certeza que rige en materia electoral, las normas que se habían reformado a través de dicho Decreto recuperarán su vigencia con el texto que tenían hasta antes de la entrada en vigor de aquel, es decir, al 2 de marzo de 2023. [SCJN, 2023c]

La sentencia en análisis cumple con estudiar los dos supuestos que indicamos al final de la sección anterior: el respeto a los procedimientos legislativos y la defensa de los derechos humanos de la ciudadanía. Acerca de los procedimientos queda claro en la sentencia que la mayoría legislativa incumplió con

varios de ellos, con lo que vulneró directamente el principio de deliberación democrática, ya que no solamente impuso su visión de la reforma, sino que fue incapaz de dialogar con las oposición con el fin de construir unos cambios de consenso que fueran aceptables para las diversas fuerzas políticas.

También la sentencia evidencia la falta de deber de cuidado de los promotores de la iniciativa al incumplir con las consultas obligatorias a los pueblos y comunidades indígenas; por mi parte, indicaré que la sentencia se quedó corta al no volver obligatorios los parlamentos abiertos con la finalidad de consultar a la ciudadanía respecto a las modificaciones electorales, lo que habría redundado en una mejor protección de los derechos humanos de las personas.

## **Conclusiones: el control constitucional y político de la Corte mexicana**

La hipótesis del trabajo es que para la gobernabilidad de un país se requiere la actividad de control de los órganos jurisdiccionales y la conclusión central es que la Corte ha cumplido con su rol de árbitro constitucional, más allá de las críticas de ciertos actores políticos que han estado en desacuerdo con el papel contramayoritario de los órganos jurisdiccionales, en general, y de la Corte en específico.

Al iniciar el capítulo sostuvimos que hay un conflicto entre la visión mayoritaria de la democracia frente a una perspectiva contemporánea de esta. Consideramos que en la sentencia bajo análisis se denota de forma clara tal conflicto al enfrentar dos visiones que tienden a ser excluyentes por la base que toma cada una de ellas.

Mientras que para la perspectiva mayoritaria lo importante es tener los votos para sacar adelante una iniciativa sin reparar mayormente en sus procedimientos y contenidos, para la segunda perspectiva los procedimientos legislativos son parte de la deliberación democrática, por lo que justo los órganos parlamentarios deben ser los primeros en valorar y respetar sus mismos procedimientos, además de que deben verificar la constitucionalidad de sus contenidos, porque lo que está en juego no son solamente reglas sino sobre todo los derechos humanos de la ciudadanía.

Tales perspectivas ponen en tensión conceptual la definición de democracia y también apuntan a un dilema político: ¿puede una mayoría legislativa cambiar todas las reglas constitucionales y legales? La respuesta trágica del siglo xx fue que cuando una mayoría realizó lo anterior, las consecuencias políticas fueron inmensas, razón por la que las constituciones aprobadas después de la Segunda Guerra Mundial establecieron estándares altos para realizar cambios constitucionales y legales, uno de tales estándares por cumplir son los test de constitucionalidad y, por ende, el control de aquellos por los órganos jurisdiccionales.

Así, el control constitucional es, al mismo tiempo, un mecanismo institucional de control horizontal entre poderes y también un medio de defensa vertical de la ciudadanía frente al abuso de alguno o alguno de los poderes. Para realizar tal finalidad, los órganos jurisdiccionales se han convertido en esa institución de supervisión que permite revisar la actuación de los órganos legislativos tanto desde los procedimientos como desde los contenidos normativos para garantizar los derechos humanos de la ciudadanía. Esta es la perspectiva contemporánea de la democracia en la que la mayoría legislativa toma decisiones, empero, estas determinaciones deben respetar la esfera de derechos de las personas, porque si no, entonces, las nuevas normas deben ser declaradas inconstitucionales, como sucedió con los decretos de reformas electorales.

Consideramos que la Corte mexicana actuó de forma responsable y que la sentencia cumple con los parámetros de argumentación necesarios para declarar la inconstitucionalidad. La Corte con esto cumple con su rol de control político y constitucional al haber realizado un análisis prolijo de las impugnaciones y determinar que la falta de cuidado por parte de la mayoría legislativa era razón suficiente para invalidar los cambios aprobados por aquella, cambios que eran de tal magnitud que alteraban la gobernanza electoral mexicana. En el boletín emitido por la Corte el día de la resolución afirma que:

Las iniciativas fueron clasificadas como urgentes por la mayoría sin dar razón alguna, lo que significa que ni siquiera fueron dictaminadas en comisiones, por lo que se procedió a su discusión y aprobación inmediata, a pesar de su extensión y complejidad. Ello a pesar de las reiteradas peticiones de las

minorías para permitir previamente conocer el contenido de los Decretos y así proceder a un debate serio. [SCJN, 2023c]

En este párrafo, consideramos, se resumen las problemáticas centrales del procedimiento legislativo. Para empezar, la mayoría parlamentaria determinó que las iniciativas eran urgentes sin explicar su razonamiento de la urgencia, esto implicó que aquellas no pasaran por las comisiones dictaminadoras, sino que fueran trasladadas directamente al pleno, lo que implicó que en menos de cinco horas fueran aprobadas modificaciones a poco más de 500 artículos. Además, la mayoría legislativa impuso su perspectiva sin mayor análisis, a pesar de los cuestionamientos de las minorías opositoras que fueron desdeñadas y no contempladas en la incorporación de los ajustes a los cambios legales.

En resumen, la mayoría legislativa consideró que con su número era suficiente para imponer su visión de la reforma electoral sin considerar los mismos procedimientos legislativos ni detenerse a reflexionar si los cambios propuestos guardaban coherencia con el régimen constitucional, lo que nos remite a la perspectiva mayoritaria de la democracia, mientras que a la sentencia la podemos ubicar en la noción contemporánea de democracia al defender la importancia de los procedimientos legislativos y la debida protección de los derechos humanos de las personas.

## Referencias

- Bikel, A. (2020). *La rama menos peligrosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Cortez Salinas, J. (2014). *La Suprema Corte de Justicia en México. ¿Cuándo vota contra el presidente?* México: UNAM.
- Cosío Villegas, D. (1975). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Finchelstein, F. (2019). *Del fascismo al populismo en la historia*. Madrid: Taurus.
- González Casanova, P. (1967). *La democracia en México*. México: ERA.
- Kelsen, H. (1999). *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos.
- Montesquieu, C. (1995). *El espíritu de las leyes*. México: Gernika.
- Salazar, P. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1996). *Teorías de la democracia*. Madrid: Alianza.

- Schmitt, C. (1998). *La defensa de la Constitución*. Madrid: Tecnos.
- (1990). *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos.
- Urbaniti, N. (2020). *Yo, el Pueblo*. México: Grano de Sal.

## Referencias jurídicas

- Cámara de Diputados (2023a). Art. 105 constitucional de 1917. Consultado el 22 de junio de 2023 en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)
- (2023b). Art. 105 constitucional de 1994. Consultado el 29 de agosto de 2023 en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_133\\_31dic94\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf)
- (2023c). Art. 105 constitucional de 1996. Consultado el 29 de agosto de 2023 en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_136\\_22ago96\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf)
- SCJN (2023a). Acción de Inconstitucionalidad 71 del 2023 (AI 71/2023). Consultado el 23 de junio de 2023 en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento/2023-06-20/22de junio de 2023.pdf>
- (2023b). Declaratorias generales de inconstitucionalidad. Consultado el 23 de junio de 2023 en <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>
- (2023c). Boletín 222/2023. Consultado el 23 de junio de 2023 en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>
- (2023d). Jurisprudencia P/J 32/2007. Consultado el 23 de junio de 2023 en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170881>