

El proceso legislativo y el “Plan B”: el riesgo de la democracia vacía

The Legislative Process and the “Plan B”: the Risk of Empty Democracy

Francisco Vázquez Gómez Bisogno

 <https://orcid.org/0000-0002-2054-7199>

Universidad Panamericana. México
Correo electrónico: vazquez@up.edu.mx

Gunther Hernández Bernal

 <https://orcid.org/0000-0003-2438-3301>

Universidad Panamericana. México
Correo electrónico: 0225177@up.edu.mx, guntherhb@gmail.com

RESUMEN: La “democracia” debe comprenderse constitucionalmente no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Sin embargo, a un siglo de distancia, la Modernidad, el “positivismo jurídico” y toda la tradición jurídica de la que somos herederos —muchas veces irreflexivos— ha generado una axiología democrática o de consenso, produciendo así lo que hoy podemos denominar como “democracia vacía”. Tal circunstancia, se pone de manifiesto a la luz de la expedición del Decreto que contenía la primera parte del “Plan B” electoral y que fue materia de análisis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas.

Palabras clave: Proceso legislativo, democracia vacía, Plan B”, doctrina de las irregularidades con efectos invalidatorios, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ABSTRACT: “Democracy” must be understood constitutionally not only as a juridical structure and a political regime, but as a system of life founded on the constant economic, social and cultural improvement of the people. However, a century later, Modernity, «legal positivism» and the whole legal tradition of which we are heirs —often unreflective— have generated a democratic or consensus axiology, thus producing what today we can call “empty democracy”. Such circumstance becomes evident with the issuance of the Decree that contained the first part of the electoral “Plan B” and which was subject of analysis by the Mexi-

can Supreme Court of Justice when resolving the action of unconstitutionality 29/2023 and its accumulated ones.

Keywords: legislative process, empty democracy, “Plan B”, doctrine of irregularities with invalidating effects, Mexican Supreme Court of Justice.

SUMARIO: I. *Introducción: el proceso legislativo y la “democracia vacía”.* II. *La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las violaciones al procedimiento legislativo.* III. *La acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN: EL PROCESO LEGISLATIVO Y LA DEMOCRACIA VACÍA

El artículo 3o. de la Constitución mexicana nos acerca un concepto de “democracia” extremadamente retador. Tal cláusula señala que debe ser entendida “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 30/12/1946, art. 3o.).

Tal definición nos permite concluir, al menos de manera preliminar, que la democracia no sólo son votos. La «democracia» constitucionalmente entendida significa mucho más.

Sin embargo, a un siglo de distancia, la modernidad, el «positivismo jurídico» y toda la tradición jurídica de la que somos herederos —muchas veces irreflexivos— ha generado una axiología democrática o de consenso, produciendo así lo que hoy podemos denominar como “democracia vacía”. La expresión más acabada de tal tipo de “democracia” consiste en afirmar, tal y como lo hizo Rousseau (1975), una fe ciega en la ley, señalando que la voluntad general era la que el pueblo estatuye para sí mismo, de manera que la ley, cuando reunía las condiciones de generalidad y abstracción y resultaba del consenso popular, no podía ser injusta, ya que nadie lo es consigo mismo.

De esta forma, la «democracia vacía» deja ver sus peores formas —afirmara Ratzinger (2005)— cuando Kelsen, al intentar determinar qué es la justicia, hace referencia al diálogo entre Jesús y Pilato (Jn 18, 33-40), en el cual Jesús afirma: “Yo para esto he nacido y para esto he venido al mundo:

para dar testimonio de la verdad”, a lo que Pilato responde con otra pregunta: “¿Qué es la verdad?”, dejando después a Jesús en poder del furor de la multitud.

El problema surge —señala Ratzinger (2005)— cuando

Kelsen opina que Pilato obra como perfecto demócrata [ya que] como no sabe lo que es justo, confía el problema a la mayoría para que decida con su voto. De este modo se convierte [a Pilato], según la explicación del científico austriaco, en figura emblemática de la democracia relativista y escéptica, la cual no se apoya ni en los valores ni en la verdad —menos en la justicia— sino en los procedimientos. (p. 88)

Luego, la conclusión de Ratzinger (2005) resulta decisiva para nuestro análisis: “El que en el caso de Jesús fuera condenado un hombre justo e inocente no parece inquietar a Kelsen, [ya que para él] no hay más verdad que la de la mayoría”.

Sin embargo, el peligro de un paradigma de este tipo consiste en que

es indiscutible que la mayoría no es infalible y que sus errores no afectan sólo asuntos periféricos, sino que ponen en cuestión bienes fundamentales que dejan sin garantía la dignidad humana y los derechos del hombre, es decir, se derrumba la finalidad de la libertad, pues ni la esencia de los derechos humanos ni la de la libertad es evidente siempre para la mayoría (p. 94).

De esta forma, es claro que la mayoría puede equivocarse. Por ello es que en el Estado constitucional y democrático de derecho nos hemos dado ciertas garantías, como lo son los procedimientos que debe respetar la autoridad cada vez que decida actuar y ejercer sus facultades. Uno de ellos es el procedimiento legislativo. “Hablamos de procedimiento para referirnos —afirma Fernández Ruiz (2023)— a una serie de actos sucesivos que deben efectuarse para lograr un fin específico que no podrá alcanzarse si faltaren alguno o varios de ellos” (p. 330).

No por nada “los fundamentos que regulan el proceso legislativo —afirma Arteaga (2014)— existen para dar seguridad jurídica y evitar precipitaciones tanto a la población como a legisladores y autoridades. Su no observancia implica una violación a los derechos humanos”.

Guastini (2016) señala que, cuando el legislador no respeta los límites impuestos por la Constitución, la consecuencia es la invalidez de la norma, lo cual puede suceder por diversas situaciones:

1. *Una ley es inválida —por razones formales— cuando ha sido aprobada siguiendo un procedimiento diverso del establecido en la Constitución.*
2. Una ley es inválida —por incompetencia material— cuando regula una materia que la Constitución reserva a otra fuente.
3. Una ley es inválida —por incompetencia material negativa— cuando, al regular una materia reservada a la ley misma, no la regula de modo completo, sino que autoriza a otra fuente a regularla.
4. Una ley es inválida —por razones sustanciales— cuando viola una prohibición constitucional, o sea, cuando dispone para un supuesto de hecho una determinada consecuencia jurídica que le está prohibido disponer.
5. Una ley es inválida —por razones sustanciales— cuando contradice la Constitución, o sea, cuando regula un supuesto de hecho ya regulado por la Constitución de forma incompatible con la Constitución misma.
6. *Una ley es inválida —por razones formales— cuando viola las normas procedimentales establecidas por fuentes (no constitucionales) a las que la Constitución reenvía.*
7. Una ley es inválida —por razones sustanciales— cuando contradice normas (no constitucionales) a las que la Constitución reenvía. (p. 235)

De esta forma,

de acuerdo con la clasificación de Riccardo Guastini, una norma será inválida por razones formales [...] cuando se aprueba siguiendo un procedimiento diverso al establecido en la Constitución o cuando infringe normas procedimentales contenidas en una ley orgánica, reglamento u otra disposición vinculante para el legislador. (Escalante, 2022, p. 67).

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente artículo se abordará lo relativo a la expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2022, que contenía la primera parte del denominado “Plan B” electoral, y que fue materia de análisis

por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas.

II. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Si bien hoy puede admitirse la existencia de una “doctrina jurisprudencial” (Vigo, 2009, p. 234)¹ consolidada respecto de la temática de referencia, resulta conveniente traer a colación algunos trazos del cambio jurisprudencial por parte de nuestro “Alto Tribunal” con la finalidad de permitir una mejor comprensión del acervo interpretativo empleado al resolverse la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, las cuales analizaron la primera parte del denominado “Plan B”.

1. La “tesis de la convalidación” de las irregularidades en el procedimiento legislativo

En gran parte de la Novena Época de nuestra historia jurisprudencial, la SCJN sostuvo la “tesis de la convalidación” de las irregularidades en el procedimiento legislativo. Esencialmente, defendió que era constitucionalmente preferible optar por la validez de los procedimientos legislativos, en contraposición de la invalidez de éstos provocada por irregularidades que resultaban convalidables si la mayoría del pleno del órgano legislativo había actuado y votado favorablemente.

Los precedentes que podemos citar como fundamento a la «tesis de la convalidación» de las irregularidades en el procedimiento legislativo son, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 3/1998, 2/1999, 25/2001, 25/2002 y 20/2003. En tales precedentes la SCJN esbozó, en relación con las irregularidades del proceso legislativo, ideas como las siguientes:

¹ Entiéndase por *doctrina jurisprudencial* a las resoluciones judiciales referenciales que, pudiendo ser o no formalmente jurisprudencia, en el fondo de los fallos se observa el análisis de un mismo problema jurídico que permite analizar la manera en que se va desarrollando un criterio jurídico, razón por la cual se les considera “doctrina” puesto que constituyen opiniones cuya validez es de naturaleza estadística: la repetición constante.

- 1) Tales violaciones, con independencia de que sean fundadas o infundadas, no puede estimarse trasciendan al contenido mismo de la norma que pudiera provocar su invalidez o inconstitucionalidad, toda vez que los vicios atribuidos no afectaron la decisión final del pleno del Congreso estatal por el que se aprobó en lo general y en lo particular el decreto impugnado (Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 3/1998, p. 43).
- 2) Dichas violaciones no afectan la validez del decreto impugnado en la medida que éste de cualquier forma fue aprobado por el pleno del Congreso del estado y publicado oficialmente, y además no trascienden al contenido mismo de las disposiciones reformadas (Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 2/1999).
- 3) Aún y cuando materialmente no se hubiera procedido con las formalidades necesarias, la mayoría del órgano legislativo aprobó los decretos impugnados y, por consiguiente, quedaron subsanadas y convalidadas las irregularidades respectivas (Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 25/2001).
- 4) La falta de firma del dictamen por parte de alguno de los integrantes de la comisión no constituye una irregularidad de trascendencia, ya que la violación quedaría convalidada si los no firmantes participaron en la sesión plenaria (Tesis: P/J. 118/2004).
- 5) En caso de que la mayoría del pleno también aprobara el dictamen, aquellas irregularidades no pueden tener como consecuencia la invalidez de la norma general aprobada, ya que se cumplió con la finalidad esencial de este tipo de procedimientos, que es oír y atender las propuestas de las diferentes corrientes ideológicas que integran el órgano legislativo (Tesis: P/J. 3/2006).

En conclusión, la «tesis de la convalidación» de las irregularidades en el procedimiento legislativo fue un criterio desafortunado que permeó en la resolución de los casos a lo largo de la Novena Época. Las consideraciones del “Alto Tribunal” consagraron una visión reducida de la función legislativa como una simple actividad decisoria y no deliberativa, pero, sobre todo, de la democracia como un gobierno de las mayorías.

No debe perderse de vista que, si bien la democracia como forma de Estado se caracteriza por la presencia del principio de mayoría, para que tal sistema no termine de convertirse en un simple “mayoritismo” (Bayón, 2010, p. 293), el principio antes mencionado debe complementarse con el relativo

al respeto de los derechos de las minorías. De esta manera, la democracia puede “sintetizarse con el aforismo: “gobierno de la mayoría con respeto de los derechos de la minoría” (Biscaretti Di Ruffia, 2004, p. 246).

Sin embargo, derivado de la evolución de nuestro sistema democrático y del fortalecimiento de nuestras instituciones, así como de la transformación de la Corte en un verdadero tribunal constitucional, paulatinamente se optó por dejar de lado el criterio de convalidación de las irregularidades en el procedimiento legislativo por el diverso a las violaciones con efectos invalidantes, como se desarrollará a continuación.

2. La doctrina de las irregularidades con efectos invalidatorios

En la última década, la SCJN ha diseñado una doctrina jurisprudencial relativa a los asuntos en los que se reclaman violaciones al procedimiento legislativo. Al respecto, ha sostenido que existen irregularidades procedimentales que tienen un efecto invalidante sobre la totalidad de la norma, cuando —por ejemplo— la actividad legislativa no cumple con los presupuestos formales y materiales que descansan sobre los principios constitucionales de legalidad, representatividad y democracia deliberativa.

Los precedentes que podemos citar como fundamento a la “doctrina de las irregularidades con efectos invalidatorios” son, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006, 107/2008, 150/2017 y 95/2021. En tales precedentes la SCJN se apartó de la tesis anteriormente analizada, a partir de los siguientes argumentos:

- a) La evaluación de las irregularidades dentro del procedimiento debe de intentar equilibrar dos principios: *de economía procesal y de equidad en la deliberación democrática*. Ello en atención al sistema de democracia representativa y liberal que ha adoptado el Estado mexicano (Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 9/2005, p. 74).
- b) La democracia como forma de Estado encuentra su sentido no solo en “...las decisiones que se toman por una determinada mayoría de votos de los representantes ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías políticas como de las minorías políticas”. (Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 9/2005, p. 75)
- c) Los órganos legislativos antes de ser órganos decisorios son órganos deliberantes, en donde deben de encontrar cause las opiniones de todos

los grupos: mayoritarios y minoritarios; habida cuenta que las reglas del procedimiento, fundamentalmente, protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública respecto de aquello que será objeto de la votación final (Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 9/2005, p. 76).

- d) Los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes debe entenderse como una facultad de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso (Tesis: P./J. 33/2007).
- e) La dispensa de trámites legislativos que se aprueba por mayoría o unanimidad de votos no es suficiente para convalidar su falta de motivación, toda vez que incide negativamente en los principios democráticos que rigen la actuación de los órganos legislativos (Tesis: P./J. 37/2009).
- f) Los reglamentos que emite cada una de las cámaras cuentan con una jerarquía diferente al resto de los reglamentos que existen en nuestro sistema jurídico, por lo que constituyen un factor de evaluación de cara a las violaciones en el procedimiento legislativo. Ello, porque sus disposiciones resguardan el debido proceso y el principio de legalidad, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo democrático (Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, p. 94).
- g) Es condición, para la subsistencia de los procesos legislativos, respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias —especialmente las referidas a las votaciones— y el principio de publicidad de las sesiones (Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 95/2021, p. 31).

En conclusión, es dable considerar que la SCJN ha transitado de manera acertiva de la «tesis de la convalidación» a la «doctrina de las irregularidades con efectos invalidatorios». La primera tesis no podía perdurar. No debe

de olvidarse que ningún poder, mayoría o persona está exenta de control. De ahí la importancia de nuestra jurisdicción constitucional y los diversos *checks and balances* existentes.

El estándar actual es respetuoso y está a la altura de nuestro sistema constitucional, particularmente, porque logró equilibrar dos factores determinantes del principio democrático: la regla de mayoría y el respeto a las minorías. Lo cual, dicho sea de paso, concreta el ideal de una democracia verdaderamente sustantiva en la que se garantice un “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS

Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, promovidas por diversos partidos políticos y la minoría parlamentaria del Senado de la República en contra de la primera parte del denominado “Plan B” en materia electoral, nueve de los once ministros de la SCJN consideraron que se actualizaron diversas violaciones al procedimiento legislativo y, por tanto, declararon la invalidez total del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 2022.

Ahora bien, dada la importancia de lo resuelto por parte del “Tribunal Pleno”, dicha resolución amerita algunos comentarios desde el punto de vista constitucional y jurisprudencial. Para tales efectos, el presente apartado se dividirá de la siguiente manera: 1) El procedimiento legislativo del “Plan B”; 2) Los conceptos de invalidez tendientes a demostrar los vicios en el procedimiento legislativo, y 3) Las consideraciones del proyecto de sentencia.

1. El procedimiento legislativo del “Plan B”

Derivado del análisis y sistematización del procedimiento legislativo que culminó con la publicación del decreto combatido, a continuación, se precisan los momentos clave que dieron pauta a la impugnación de la primera parte del referido “Plan B”:

La sesión vespertina inició a las 22:05 horas. A las 22:07 horas la secretaria diputada anunció que se recibieron del titular del Poder Ejecutivo [dos iniciativas] [...] el presidente diputado Santiago Creel las turnó a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Gobernación y Población, y de Justicia para su dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión.

[...]

A las 23:05 horas se abrió una ronda de iniciativas dándole la palabra a una diputada del Grupo Parlamentario de Morena, hasta por diez minutos, para presentar dos iniciativas [...]

La diputada [de Morena], antes de comenzar su intervención, textualmente enunció lo siguiente: “Hago entrega a usted de la versión con algunos cambios y modificaciones actualizada, una propuesta de reforma a dos leyes que hacemos nuestra el Grupo Parlamentario de Morena, el Grupo del Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista [...] Se trata de diversas iniciativas de vanguardia de nuestro presidente de la República, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, que hacemos nuestra [...]

Fundamentó la urgente resolución en términos del artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados que a letra establece: “2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando: I. Se tramite de urgente u obvia resolución [...]

A las 23:11 horas, la presidencia de la Cámara de Diputados instruyó a la secretaría consultar a la asamblea en votación económica si se dispensaban los trámites y se sometía a discusión y votación de inmediato. Se consultó en votación aprobándose por la mayoría.

El diputado Aguilar Coronado presentó una moción suspensiva bajo el argumento de que el proceso legislativo incumplía con el Reglamento de la Cámara de Diputados, pues la iniciativa debía pasar por comisiones previo a su discusión en el Pleno. Consideró que nadie, ni siquiera el grupo de MORENA conocía la iniciativa que se presentaba.

Al efecto señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado en el sentido de que se debe respetar el proceso legislativo que rige el trámite parlamentario en el Congreso, pues de lo contrario, se generarían violaciones trascendentes a la validez de las normas. Por ello, concluyó que el proceso legislativo que se estaba siguiendo para la aprobación de las iniciativas mencionadas era una violación democrática contraria a los principios de deliberación y participación de las fuerzas políticas representadas.

Por su parte, el diputado Chertorivski Woldenberg presentó una moción suspensiva argumentando que a las 22:12 horas se subió una iniciativa de trescientas páginas que nadie leyó. Que dicho documento debía ser analizado en un parlamento abierto y en comisiones debido a la trascendencia del tema.

El diputado Torres Rosales también presentó una moción suspensiva en la que expresó que se estaba transgrediendo el proceso legislativo, pues nadie había tenido oportunidad de leer las trescientas hojas del dictamen (sic). Señaló, además, que a pesar de que se habían presentado cincuenta y un iniciativas de reforma en materia político-electoral, ninguna de ellas había sido tomada en cuenta. Todas las mociones fueron votadas en sentido negativo por la mayoría de la asamblea y por lo tanto desechadas.

A las 2:08 horas del día 7 de diciembre de 2022, se anunció aprobado en lo general y en lo particular por 267 votos el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En consecuencia, se turnó al Senado de la República para los efectos constitucionales correspondientes (Proyecto de sentencia de la acción de inconstitucionalidad 29/2023, pp. 47 y 48).

2. Los conceptos de invalidez por vicios en el procedimiento legislativo

A través de los conceptos de invalidez respectivos, las partes accionantes combatieron la constitucionalidad del decreto de referencia al considerar que el procedimiento legislativo que le dio origen se encontraba viciado de diversas irregularidades con potencial invalidatorio no convalidable.

En primer lugar, estimaron que se transgredieron los artículos 71 y 72 de la Constitución, toda vez que la norma impugnada se aprobó sin observar las reglas del procedimiento. Ello, porque —a su parecer— la iniciativa que le dio origen no fue la misma que se presentó para su aprobación en la sesión de 6 de diciembre de 2022.

En segundo lugar, argumentaron que la iniciativa no pasó por un procedimiento legislativo ordinario pues, para su aprobación, se recurrió al trámite de “urgencia u obvia resolución”. Sin embargo, ni en el momento de su presentación, ni de la lectura de la exposición de motivos, se advirtieron las razones para actualizar el supuesto del artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, ni las condiciones que, en relación con éste, ha establecido la SCJN en jurisprudencia.

Finalmente, consideraron que la norma impugnada fue aprobada de manera contraria al principio de deliberación democrática, habida cuenta que las diversas irregularidades acaecidas durante su tramitación no permitieron un conocimiento de la iniciativa, por lo que no hubo una deliberación real, cualitativa y de fondo (Proyecto de sentencia de la acción de inconstitucionalidad 29/2023, pp. 159 y 160).

3. Las consideraciones del proyecto

Atento a lo anterior y derivado del análisis de las constancias que integraron el procedimiento legislativo que culminó en la aprobación de la primera parte del “Plan B”, el Tribunal Pleno estimó fundados los diversos conceptos de invalidez tendientes a demostrar la irregularidad constitucional del procedimiento que le dio origen.

Estimó que el cúmulo de irregularidades y violaciones a los reglamentos de cada Cámara, provocaron una afectación sustancial a los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, particularmente, en cuanto a la necesidad de resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de tal forma que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo.

Así, consideró que las violaciones en el procedimiento legislativo impidieron que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo, respetando los tiempos y las formas respectivas, pues no se tenía un conocimiento preciso sobre el alcance de las disposiciones que se estaban modificando, y por no cumplir con las disposiciones reglamentarias sobre la forma, publicidad, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones (Proyecto de sentencia de la acción de inconstitucionalidad 29/2023, pp. 181 y 182). Lo anterior, con base en los siguientes razonamientos:

- a) En la sesión de la Cámara de Diputados de seis de diciembre de dos mil veintidós, el Grupo Parlamentario de Morena hizo suya la iniciativa del Ejecutivo Federal relativa a la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley General de comunicación social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (introduciendo un mínimo ajuste), a pesar de que el Presidente de la República ya no podía presentar iniciativas con carácter preferente, ni solicitó o demostró la necesidad de que fueran tramitadas de modo urgente;

- b) La iniciativa que hizo suya el Grupo Parlamentario de Morena por ser la misma, también debió remitirse a comisiones, en virtud de que el artículo 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé que tanto las iniciativas a nombre de un Grupo Parlamentario, como las del Titular del Poder Ejecutivo, Senadores y Legislaturas de los Estados, pasarán a comisiones; empero, sólo se envió a éstas lo presentado por el Presidente de la República no obstante ser casi idénticos;
- c) A la iniciativa del Grupo Parlamentario de Morena se le calificó como urgente y, por tanto, se le dispensaron los trámites legislativos correspondientes, no obstante que, ni en la exposición de motivos ni en la presentación respectiva, se anunciaron las razones para actualizar el supuesto del artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, esto es, no existen razones que justifiquen el trámite concedido;
- d) Los legisladores no conocieron con la oportunidad debida el contenido de la iniciativa en cuestión, es decir, el orden del día de la sesión de seis de diciembre de dos mil veintidós, no se publicó en la Gaceta Parlamentaria a más tardar a las 22:00 horas del día anterior (cinco de diciembre de dos mil veintidós) y la misma se hizo de su conocimiento durante el desarrollo de la propia sesión, es decir, primero a las 22:12 horas y, una vez más, ya modificada, a las 23:03 del seis de diciembre de dos mil veintidós; lo que provocó que no tuvieran tiempo para conocerla y estudiarla y, por ende, no existieron las condiciones para sostener un debate real sobre ella, lo que incide de manera sustancial en nuestro sistema democrático;
- e) Las dos fracciones del numeral 2, del artículo 82, del Reglamento de la Cámara de Diputados deben aplicarse de manera conjunta, es decir, el trámite de urgente opera cuando se justifica y se trate de minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable en los plazos establecidos en el propio ordenamiento y sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta; y,
- f) En el procedimiento seguido ante la Cámara de Senadores, existió inobservancia al Reglamento que le rige, ya que el doce de diciembre de dos mil veintidós, las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, sesionaron de manera individual y aprobaron una minuta y su dictamen sin observar lo dispuesto en el artículo 147 de dicho ordenamiento (Proyecto de sentencia; A.I. 29/2023: 182-184).

En resumen, concluyó que, del análisis sistemático de las irregularidades señaladas, lo procedente era determinar la invalidez total del decreto impugnado por la violación directa de los artículos 71 y 72 de la Constitución. Ello, porque 1) la iniciativa no se conoció a tiempo, 2) ni se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Diputados, por lo que no se respetó el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular.

Por su parte, en el apartado de efectos se precisó que la invalidación total del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 2022, surtiría efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso de la Unión.

IV. CONCLUSIONES

Así las cosas, celebramos que la SCJN invalidó la totalidad del decreto que contenía la primera parte del “Plan B” electoral. Dicha normatividad era producto de un evidente procedimiento legislativo viciado de irregularidades que trascendían de manera fundamental a la norma.

Sin perjuicio de que la resolución de mérito sea un precedente de suma relevancia para nuestra doctrina constitucional, puesto que se trata de un precedente que fija límites claros al ejercicio del poder y del actuar de las mayorías, consideramos que los efectos de la resolución no fueron del todo acertados. Nos explicamos.

En diversos precedentes, nuestro “Máximo Tribunal” ha establecido que cuenta con facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias, incluyendo la posibilidad de establecer la «reviviscencia» de las normas vigentes con anterioridad a aquellas declaradas inválidas, especialmente en la materia electoral.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, estableció que, si se declara la irregularidad constitucional de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, es plausible reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas. Lo que, en último término, tiende

a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo de la Constitución mexicana, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

En el mismo sentido, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas, se determinó invalidar la totalidad del decreto impugnado y, por consiguiente, la «reviviscencia» de las normas que gozaban de vigencia previo a las reformas realizadas mediante dicha normatividad. Así, el respectivo proceso electoral en el Estado de Tlaxcala debió de regirse por las normas que estaban vigentes previo al decreto combatido.

Estimamos que, en el caso concreto, resultaba necesario un pronunciamiento por parte de nuestro “Alto Tribunal” en el sentido de precisar la revisión de las normas que regían previo al decreto impugnado en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas. Lo anterior, con la finalidad de garantizar el respeto al principio de certeza electoral que rige en la materia, pues en el año de 2023 se llevarán a cabo dos procesos electorales: en Coahuila y en el Estado de México.

En definitiva, al inicio referimos al concepto de democracia en la Constitución mexicana y su contraste con la «democracia vacía». Es evidente que para no incurrir en la última debemos de transitar a nuevas perspectivas —como lo es la “doctrina de las irregularidades con efectos invalidatorios”— que dejen atrás la idea de que la democracia es un simple conteo de votos. Sean éstos de los ciudadanos o de los representantes populares, es claro que no son suficientes si aquello que deciden las mayorías no propende al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. De lo contrario, estaremos condenados a vivir bajo los cauces de una “democracia vacía”.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, E. (2014). *Derecho constitucional*. Oxford.
- Báez Silva, C. (coord.), (2009), *Interpretación, argumentación y trabajo judicial*. Porrúa-Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Panamericana, 2009.

- Bayón, J. C. (2010), Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo. En M. Carbonell (coord.), *El canon neoconstitucional*. Trota.
- Biglino Campos, P. (2020), *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Biscaretti Di Ruffia, P. (2004), Las formas de gobierno y las formas de Estado. En R. Ferrero Costa (comp.), *Derecho constitucional general. Materiales de enseñanza*. Universidad de Lima.
- Escalante Escalante, J. M. (2022), El control jurisdiccional del procedimiento legislativo. *Revista Alegatos*, (110). <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1639/1609>
- Fernández Ruiz, J. (2023), *Derecho Parlamentario*. IJJ-UNAM.
- Guastrini, R. (2016). La Constitución como límite a la legislación. En M. Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. Porrúa.
- Kelsen, H. (2008). ¿Qué es la justicia? Ariel.
- Kelsen, H. (2016), *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Orta Flores, S. (2017). *Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano. Estudio de causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Proyecto de sentencia de la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y su acumuladas. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Alberto Gelacio Pérez Dayán, 8 de mayo de 2023.
- Ratzinger, J. (2005). *Verdad, valores, poder. Piedras de toque de la sociedad pluralista (4a. ed.)*. (José Luis del Barco, trad.). Ediciones Rialp.
- Rousseau, J. J. (1975), *El contrato social*. Longseller, s.a., cap. VI, p. 49. <http://books.google.com.mx/>
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 3/1998. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 24 de febrero de 1998.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 2/1999 y de su acumulada 3/1999. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 8 de junio de 1999.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 25/2001. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez, 7 de agosto de 2001.

- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 25/2002. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: David Góngora Pimentel, 31 de agosto de 2004.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 20/2003. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Juan Díaz Romero, 6 de septiembre de 2005.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 9/2005. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: José Ramón Cossío Díaz, 13 de junio de 2005.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, 7 de diciembre de 2006.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 52/2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Sergio A. Valls Hernández, 4 de enero de 2007.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 107/2008. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: David Góngora Pimentel, 20 de noviembre de 2008.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Alberto Gelacio Pérez Dayán, 29 de agosto de 2022.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 30 de noviembre de 2020.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Franco González Salas, 16 de noviembre de 2021.
- Tesis: P/J. 94/2001. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XIV, agosto de 2001, p. 438.
- Tesis: P/J. 117/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1111.
- Tesis: P/J. 118/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 954.
- Tesis: P/J. 3/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1172.
- Tesis: P/J. 33/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1524.

- Tesis: P./J. 86/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 778.
- Tesis: P.L/2008. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 717.
- Tesis: P./J. 37/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXIX, abril de 2019, p. 1110.
- Vigo, R. L. (2009), La argumentación constitucional. En C. Báez Silva et al. (coords.), *Interpretación, argumentación y trabajo judicial*. Porrúa-Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Panamericana.