



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



DIRECCIÓN GENERAL
DE SERVICIOS DE
DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN
Y ANÁLISIS

T2_CRV-IX-13-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por

**Sara Berenice Orta Flores
Jorge Omar Bercholc**

“LA CORTE Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO. APORTE EMPÍRICO Y PROPUESTAS SOBRE TEMAS PENDIENTES”

Abril 2016

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034

e-mail: redipal@congreso.gob.mx

LA CORTE Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO.

APORTE EMPÍRICO Y PROPUESTAS SOBRE TEMAS PENDIENTES

Sara Berenice Orta Flores

Jorge Omar Bercholc

RESUMEN

A partir de enero de 1995 las acciones abstractas de inconstitucionalidad (en adelante AI) incursionaron en el sistema jurídico mexicano. Esta nueva facultad de la Corte Mexicana como tribunal constitucional, posibilitó evaluar los actos legislativos sistemáticamente; actualmente la vertiente jurisdiccional que ofrece la defensa abstracta de la constitución no tiene límite alguno cuando se refiere a vicios materiales. Su control había operado con parsimonia durante la mayor parte del siglo XX, por ejemplo, la teoría de los *interna corporis acta*¹ se interpretaba de forma restrictiva, tanto que en la Ley de Amparo de 1919 el Poder Legislativo no era autoridad responsable.² Fue hasta la Ley de Amparo de 1935,³ que los actos internos de las cámaras estuvieron sujetos al control judicial, de esta forma la única vía para reclamarlos era bajo el esquema limitado del referido juicio de garantías.⁴ Así, a partir de 1995, la interpretación constitucional sobre los *interna corporis* permite que todo acto del Legislativo esté sujeto al escrutinio de la Corte. Su conveniencia o no debe discutirse bajo evidencia empírica, y este trabajo pretende aportar elementos para hacerlo.

¹ Como se ha comentado esta teoría que trata sobre el ámbito de autonomía de los actos internos de las cámaras legislativas. Un documento introductorio sobre el tema en Figueruelo Burrieza, Ángela. “El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, enero-junio, 2003, pp. 193-236.

² Sólo lo era, aquella que ejecutara o tratara de ejecutar el acto reclamado, esto es, quedaban fuera las autoridades que dictaran y aprobaran una ley violatoria de garantías constitucionales, por lo que ningún legislador era susceptible de control externo.

³ Este antecedente puede encontrarse en la jurisprudencia denominada LEYES, AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO CONTRA [TA]; 6a. época; Pleno; SJF; vol. LIX, 1ª. Parte; p. 9.

⁴ Operaba sólo ante la vulneración de derechos fundamentales, el afectado debía demostrar la afectación personal y directa por la emisión de la norma, y en caso de resolverse favorablemente, la sentencia tenía efectos relativos. Las acciones de inconstitucionalidad por su parte, permiten en análisis de la constitucionalidad de una norma sin que existan agravios personales, y la sentencia puede tener efectos *erga omnes*.

INTRODUCCIÓN

A partir de enero de 1995 las acciones abstractas de inconstitucionalidad (en adelante AI) incursionaron en el sistema jurídico mexicano. Esta nueva facultad de la Corte Mexicana como tribunal constitucional, permitió evaluar los actos legislativos sistemáticamente. Actualmente la vertiente jurisdiccional que ofrece la defensa abstracta de la constitución no tiene límite alguno cuando se refiere a vicios materiales. Así, a partir de 1995, la interpretación constitucional sobre los *interna corporis* permite que todo acto del Legislativo esté sujeto al escrutinio de la Corte.

Esta investigación se enfocó en estudiar las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad que se relacionaran con el control constitucional a los *interna corporis*. El periodo de estudio abarca 16 años, que son los que corresponden a la Novena Época del Poder Judicial de la Federación (1995-2011). Se destaca que en este lapso de tiempo convergieron elementos que hacen a este periodo como único. Se reflejó la mayor pluralidad experimentada hasta entonces por México en su etapa posrevolucionaria, y la primera etapa de la Corte como Tribunal Constitucional.⁵

Territorialmente la investigación abarca las 32 entidades federativas —toda la República mexicana—; y a los niveles de gobierno federal, estatal y del Distrito Federal. Esto responde a dos razones: *a)* el objeto de estudio son los vicios en la elaboración de normas de todo el Poder Legislativo mexicano, que equivale al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los congresos estatales, y *b)* se eligió como herramienta de estudio a las acciones de inconstitucionalidad porque al ser un instrumento de control constitucional concentrado, la Corte puede conocer de las normas generales emitidas en todo el territorio mexicano.

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS INTERNOS DE LOS PARLAMENTOS

Nos adentraremos en un “un polémico, largo y nunca agotado debate respecto al déficit de legitimación democrática del Poder Judicial”.⁶ Por lo que hace a las tensiones entre

⁵ A partir del 3 de octubre de 2011 que terminó la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* a la fecha, los elementos han cambiado, la Corte se encuentra formalmente en otra etapa de interpretación constitucional, ello lo evidencia el inicio de la Décima Época en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ Por un lado un Poder Legislativo, que es la asamblea estrictamente más democrática y representativa, cede ante la delegación de facultades especialmente legislativas frente al Ejecutivo. Por otra parte tenemos jueces constitucionales que adquieren un marcado activismo y protagonismo en todas sus instancias, en lo que se ha llamado *judicialización de la política* o

constitución y democracia, ya hay camino transitado. Louis Favoreu detecta la problemática que representa corregir o anular una ley emanada de representantes populares. Por eso se observa que en la doctrina existe disidencia sobre los alcances de la jurisdicción constitucional. El punto más sensible es aquel que cuestiona el origen democrático de los jueces constitucionales, sobre todo por la prerrogativa que desde Austria en 1920 se le concedió al tribunal constitucional: el de ser un *legislador negativo*, esto se traduce en que, con el poder su pluma, se puede borrar del sistema jurídico una norma aprobada tras el debate y votación de representantes populares.⁷

La polémica puede leerse entre dos posiciones: en el respeto irrestricto a la soberanía popular reflejada en el parlamento, o, la convivencia de los poderes del Estado bajo un constitucionalismo jurisdiccional y absolutamente garantista. De la adopción de uno u otro sistema —o la mixtura de ellos—, dependerá el alcance de las potestades de los tribunales constitucionales.⁸

La tensión sobre el alcance de la justicia constitucional se lee cuando se analiza el control jurisdiccional de los actos internos los parlamentos, puesto que, derivado del debate ya esbozado, es posible distinguir los dos modelos básicos que propone Suzie Navot, a saber: un modelo en que existe un obstáculo constitucional para todo tipo de control judicial (ejemplo: una norma constitucional que explícitamente excluya ciertas materias de la jurisdicción de la Corte); y el otro modelo en el cual existe un control jurisdiccional ordinario de todas las cuestiones internas parlamentarias. Hay que decir que es poco frecuente que los poderes judiciales de los estados contemporáneos tomen una clara posición por uno de estos modelos,⁹ en los hechos se opta por modelos intermedios.

Dentro de los modelos intermedios¹⁰ de justiciabilidad de los actos parlamentarios, pueden distinguirse dos: el “modelo no-justiciable” que es aquel que

politización de la justicia. Cfr. Bercholz, Jorge O., “La emergencia permanente del Estado democrático y el control parlamentario. El Parlamento frente a la crisis de la representación política, el decisionismo y la delegación legislativa permanente”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 35, año 2009, pp. 422-423.

⁷ Incluso los alcances de interpretación de los jueces constitucionales ante constituciones principialistas, se asemejan a un *legislador positivo* por los ejercicios de activismo judicial.

⁸ Bordalí Salamanca, Andrés, “La función judicial del orden constitucional”, en Ferrer MacGregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. I, 4ª ed., Porrúa, México, 2003, p. 34.

⁹ Navot, Suzie, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”, *Investigación de derecho comparado*, Corte Suprema de Justicia de la Nación República Argentina, Investigaciones 1-2 (2008), Buenos Aires, 2008, año XII, Argentina, p. 2.

¹⁰ Intermedios entre los sistemas jurisdiccionales que no permiten la evaluación de los actos parlamentarios, y en los que todos y cada uno de los actos parlamentarios son justiciables.

le permite al juez eludir la decisión de las cuestiones internas; habría que señalar que este modelo, aun cuando es “intermedio” se encuentra muy cerca del espectro que impide la intervención judicial en los actos internos del parlamento. El otro modelo llamado de “auto-restricción judicial” autoriza a los propios jueces a establecer los criterios de intervención en los asuntos internos parlamentarios, pero, con estándares diferentes a los que se aplican al control de los actos de los otros poderes del Estado. Este abordaje no necesariamente impide la revisión judicial de los actos internos, pero da lugar a una revisión más limitada y se ejerce en un menor número de casos. En este modelo se entiende que las cuestiones de operación interna de los parlamentos son justiciables.¹¹

INTERNA CORPORIS ACTA

Antes de seguir abordando el tema de la justiciabilidad de los actos parlamentarios, es oportuno detener esta secuencia para cimentar el tema ineludible de los *interna corporis acta* como *principio de exclusión del control jurisdiccional*. Puesto que, del arraigo o deslinde que tengan los jueces constitucionales con este principio, depende la posición de la Corte constitucional en uno u otro modelo de los que se ha venido tratando.

El principio de los *interna corporis acta* comenzó a gestarse en la Edad Media en el Reino Unido, como consecuencia de la soberanía que ostentaba el Parlamento en cuanto a su papel como órgano que participaba en la elaboración de la ley, y este principio fue adoptado con el objeto de salvaguardar la independencia parlamentaria, independencia que se veía amenazada por las monarquías que existían en la época. Así, este principio se manifiesta (aunque no con ese nombre) por primera vez en el continente europeo dentro del sistema constitucional británico, en donde adopta la denominación de *exclusive cognizance of internal proceedings*.¹²

Los *internal proceedings* dentro de la organización estatal británica cobraban un significado especial, en virtud de que antes que actuar como un instrumento exclusivo de protección del órgano que desarrollaba la actividad legislativa, era la reafirmación del poder soberano de

¹¹ Navot, Suzie, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”, *Investigación de derecho comparado*, op. cit. Además expresa la autora que el abordaje moderno se inclina por el de la “auto-restricción judicial”, por ejemplo un estudio comparado en Israel, España, Alemania e India revela que la tesis de la no justiciabilidad ha sido abandonada hace tiempo. *Ibidem* p. 3.

¹² Palacios Torres, Alfonso, *Concepto y control del procedimiento legislativo*, Universidad Externado, Colombia, 2005, p. 220.

esta institución.¹³ El punto más memorable de este enfrentamiento se puede ubicar en triunfo del parlamento en la Revolución Gloriosa de 1688.

Existen por supuesto peculiaridades de la institución parlamentaria inglesa no trasladables fuera del Reino Unido, entre ellas la inexistencia de una constitución rígida tanto la institucionalidad del derecho consuetudinario que en este aspecto se basa en dogma de soberanía parlamentaria, en la peculiaridad de la actividad desde la Edad esta institución como un *cuasi* tribunal, también, no se deja de lado el mutuo respeto jueces y el Parlamento desde el siglo XVII,¹⁴ entre éstos de antaño existe una prudente alianza.¹⁵

La tradición inglesa de los *internal proceedings*, es pues la base de la doctrina de los *interna corporis acta* según la cual un órgano judicial no interviene en los procedimientos parlamentarios internos, esta doctrina en específico tiene su origen en Alemania, se originó en una crisis constitucional de este país relativa a las leyes de presupuesto, y al respecto la doctrina en 1863 se manifestó en el sentido de que era imposible fiscalizar los estadios del proceso legislativo dentro del propio parlamento.¹⁶

Llama la atención que así como Alemania aportó el origen doctrinal y jurisdiccional del principio de los *interna corporis acta* en 1863, también se le debe a este país germano, que casi 90 años después marcará la ruptura con esta doctrina. Ya como República Federal en el año de 1952, por primera vez en un país europeo se introduce la fuerza de la jurisdicción en la intimidad del parlamento, esto sucede cuando el Tribunal Constitucional Federal —*Bundesverfassungsgericht*— controló la validez del reglamento del *Bundestag*, consagrando expresamente que dicha norma

¹³ *Idem.*

¹⁴ Por lo que hace en el ámbito judicial desde 1884 en el caso *Bradlaugh v. Gosset* [12 QBD 271 (1883-1884)] la Corte en Inglaterra fijó la postura de que la jurisdicción para regular sus procedimientos internos de la Cámara de los comunes le correspondía sólo a ésta. En efecto la Corte no intervino cuando el legislador Charles Bradlaugh exigía que se declarara nula la ley que le exigía prestar juramento. La Corte fue más lejos al decir que aún en el caso de que la Cámara impidiera a un parlamentario realizar sus trabajos, aún en ese supuesto la jurisdicción era sólo del parlamento. Citado por Navot, Suzie, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”, *Investigación de derecho comparado*, Corte Suprema de Justicia de la Nación República Argentina, investigaciones 1-2 (2008), Buenos Aires, 2008, año XII, Argentina, p. 8.

¹⁵ Lo expresado en el párrafo se toma de Torres Muro, Ignacio, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, año 15, núm. 43, enero-abril, 1995, España, pp. 51 y ss.

¹⁶ Navot, Suzie, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”, *Investigación de derecho comparado*, op. cit. p. 9.

desde el punto de vista del rango normativo, seguía después de la constitución escrita y de las leyes.¹⁷

En el continente Americano y heredero también de la tradición romanista y además de control constitucional concentrado europeo, Colombia llama la atención por el desarrollo que ha tenido respecto del control jurisdiccional de los actos parlamentarios. Desde su Constitución (reforma de 1968) en el numeral 4 del artículo 241 establece que la Corte Constitucional conocerá de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación. Esa referencia textual al control constitucional por vicios de forma es extraordinario al menos en los sistemas constitucionales continentales, esta referencia por sí sola, sitúa a Colombia como un Estado con un modelo de control en el cual existe una defensa jurisdiccional de la constitución, donde en principio, todas las cuestiones internas parlamentarias deberían ser evaluadas, como aquel modelo que líneas arriba tomamos de Suzie Navot.

En 1912 (antes de la reforma constitucional de 1968) la Corte colombiana se declaraba incompetente para juzgar la constitucionalidad de las leyes por vicios procesales, pero es hasta 1952 —curiosamente en mismo año que Alemania dictó lo similar— cuando la Corte modifica su doctrina y se declara competente para juzgar la constitucionalidad de las normas, esto para el caso de que el Congreso o el Ejecutivo hubieran incurrido en defectos en la expedición de las normas.¹⁸ Aunque a decir de Mario Cajas Sarria, la Corte fue tímida entre 1910 y 1952, pero en este último año se logró un giro que significó un avance aunque leve en el control de los actos parlamentarios.¹⁹

En la República Argentina por su parte, no existe una Corte constitucional como tal, al igual que México tiene una Corte Suprema cuyas funciones se asemejan a las de un Tribunal Constitucional. Dentro del sistema de control constitucional argentino no existe la posibilidad de declarar ninguna sentencia con carácter *erga omnes*, las declaraciones sobre constitucionalidad proceden sobre casos concretos, por lo que en estricto sentido, la resolución

¹⁷ Palacios Torres, Alfonso, *Concepto y control del procedimiento legislativo*, Universidad Externado, Colombia, 2005, p. 228.

¹⁸ Cajas Sarria, Mario, “Jurisprudencia constitucional sobre el control de las leyes por vicios de forma en Colombia (1910-1952)”, *Precedente anuario jurídico*, publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, Cali, Colombia, enero-diciembre, 2005, p. 14.

¹⁹ Cajas Sarria, Mario, “Jurisprudencia constitucional sobre el control de las leyes por vicios de forma en Colombia (1910-1952)”, *Precedente anuario jurídico*, publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, Cali, Colombia, enero-diciembre, 2005, pp. 32-33.

afecta jurídicamente a las partes debatientes. Sin embargo, una decisión de la Corte Suprema de Justicia “aunque limitada a un caso puntual, conlleva un evidente *efecto cascada* que ‘obliga naturalmente’ a los tribunales inferiores a adecuar sus temperamentos a la tendencia impulsada por el pronunciamiento de la Corte”.²⁰ El sistema judicial se rige por el control difuso de constitucionalidad, es en Latinoamérica el Estado que más se ciñe a la tradición estadounidense, en la cual la Corte no tiene el monopolio del control constitucional.

Existen en Argentina precedentes interesantes en el tema del control judicial actos del Poder Legislativo, que aunque no se refieren propiamente a vicios cometidos elaboración de la ley, es oportuno traerlos a colación porque se juzgaron acciones de legisladores. Tradicionalmente respecto de este tema el juzgador negaba su intervención sustentándose en que eran cuestiones políticas no justiciables y por lo tanto, no susceptible de revisión judicial (“Cullen C. Llerena”, CSJN-Fallos, 53: 420; “Soria de Guerrero”, CSJN-Fallos, 256: 566).²¹ Sin embargo la Corte al sentenciar en “Bonotti” descalificó una resolución del Senado, al declararla nula por que no se alcanzó la oportunidad de la mayoría exigida en el reglamento, en esta ocasión se reclamaba vía amparo el impedimento para el demandante de acceder al grado inmediato superior en las fuerzas armadas.²²

Otro caso es “Nicosia” en la causa (“Nicosia, Carlos Alberto s/recurso de queja” CSJN Fallos 316:2940). De este fallo se destaca en primer lugar la admisibilidad de recurso extraordinario respecto de las resoluciones relativas al juicio político, la procedencia se fundamentó en la violación en la defensa del juicio por el que se pretendía destituir a un juez.²³

²⁰ Bercholc, Jorge O., *La independencia de la Corte Suprema a través del control de constitucionalidad. Respecto a los otros poderes políticos del estado (1935-1998)*, op. cit., p. 53.

²¹ CSJN, 15/5/07, “Binotti, Julio C.c.E.N. Honorable Senado de la Nación (Mensaje 1412/2002) s/Amparo ley 16.986”, B.59.XLI,JA,2008-II-642, citado en Midón, Mario A. R., *Organización y funcionamiento del Congreso de la Nación Argentina. Legislaturas provinciales y de la CABA. Constituciones sudamericanas*, Hammurabi José Luis Depalma Editor, Argentina, 2012, p. 202.

²² CSJN, 15/5/07, “Binotti, Julio C.c.E.N. Honorable Senado de la Nación (Mensaje 1412/2002) s/Amparo ley 16.986”, B.59.XLI,JA,2008-II-642, citado en Mario A. R. Midón, *Organización y funcionamiento del Congreso de la Nación Argentina. Legislaturas provinciales y de la CABA. Constituciones sudamericanas*, Hammurabi José Luis Depalma Editor, Argentina, 2012, p. 202.

²³ Menem, Eduardo, *Derecho procesal parlamentario*, La Ley, Buenos Aires, 2012, pp. 542-543.

LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

La acción abstracta de inconstitucionalidad fue incorporada en el artículo 105 fracción II de la Constitución federal en la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. En el transitorio octavo de dicha reforma, se definió que las modificaciones hechas al artículo 105 constitucional, entrarían en vigor en la misma fecha en que entrara en vigor la ley reglamentaria correspondiente. Y así la norma que desdobra lo establecido en este artículo es la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (LR), misma que fue publicada como nueva ley el 11 de junio de 1995.

El artículo primero transitorio merece atención, pues dispuso que entraría en vigor 30 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, lo que correspondió al 11 de julio de 1995, es por tanto esta fecha la que marca la vigencia de las acciones de inconstitucionalidad en México.

Más tarde, el 22 de agosto de 1996, también bajo la iniciativa y en el sexenio del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, dentro del marco de una profunda reforma electoral, se abrió por primera vez la posibilidad de impugnar normas por vía de control abstracto a aquellas que tuvieran carácter electoral y además, la facultad de hacerlo a los partidos políticos, puesto que, en su primera versión, las acciones no lo permitían. Hubo una reforma más a la fracción II del artículo 105 de la CP que es imprescindible comentar, y fue dentro de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en la que se revaloró el concepto de los derechos humanos en el texto supremo. En consecuencia, se adicionaron como entes facultados para interponer AI a los organismos estatales y federales encargados de la protección de los derechos humanos, pero sólo para interponer acciones en materia exclusivamente de esta clase de derechos.

El 10 de febrero de 2014 fue publicada una reforma a la Constitución Federal que incluyó la figura del Consejero Jurídico del Gobierno como representante del Ejecutivo Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República.

INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

La investigación empírica que se realizó abarcó todas las sentencias emitidas por la Corte sobre acciones de inconstitucionalidad del 11 de julio de 1995 al 3 de octubre de 2011. De las 672 AI resueltas (mediante 538 sentencias) se constató que en 180 se reclamaron Violaciones al Procedimiento Legislativo (VPL), lo que se traduce en un 26.7. Estas 180 acciones se seleccionaron cuando en el cuerpo de la sentencia se detectó una o más alusiones a VPL, éstas figuraron como concepto de invalidez por parte de los actores o bien, como trasgresiones detectadas de oficio por la Corte.²⁴ También se observó en esta selección, que las reclamaciones por VPL no se presentaron como reclamos únicos, lo común fue encontrar que acompañaban a reclamaciones de fondo.

Del cuerpo de la ejecutoria²⁵ únicamente se detectaron VPL a partir de los conceptos de invalidez aducidos por los demandantes y de las consideraciones de oficio detectadas por la Corte. Se encontró que:

a) No todas las VPL reclamadas fueron estudiadas por la Corte. Por tanto no fue posible validar la existencia del hecho.

Ejemplo: Los accionantes reclaman que la iniciativa fue turnada a una comisión incompetente, la Corte analiza lo aludido y considera que aún de ser fundada la reclamación, no provocaría invalidez de la norma, por lo que no se somete a estudio (AI 1/1999). Otro caso es que la acción haya sido sobreseída (AI 15/2001) y otro que sin explicación de por medio, la Corte omitió pronunciarse al respecto (AI 29/2000). También hubo casos en que las cuestiones de fondo causaron invalidez de la norma y ya no se entró al estudio de la infracción formal (AI 33/2002).

b) No todas las VPL que se reclamaron, existieron. Por tanto, no entraron en este estudio como hechos.

Ejemplo: Las minorías reclaman que la reforma se hizo sin el quórum de asistencia legal en el Pleno, y en sus consideraciones la Corte verifica con base en las pruebas aportadas, que sí hubo quórum legal, por ello declara infundado el concepto de invalidez (AI 4/1997). Esto es equivalente a que el hecho no existió.

²⁴ Esto último fue menos común que lo primero, únicamente en una sentencia la Corte valoró de oficio la existencia de violaciones procesales en una cámara legislativa sin que los actores se hubieran percatado de ello en su demanda (1/1999) y en cuatro sentencias más, la SCJN detectó VPL adicionales a las que ya habían reclamado los actores (107/2008, 62/2009, 19/2010 y 26/2010).

²⁵ Las sentencias deben contener: fijación breve y precisa de las normas generales y actos objeto de la acción; los preceptos que la fundamenten; las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se entimaren violados.

c) Habiéndose validado el hecho, no todo lo reclamado configuró una infracción procedimental.

Ejemplo: Se aduce que los resultados de foros y consultas ciudadanas no se consideraron en el dictamen, y la Corte analiza que no había obligación legal de hacer esas inclusiones (AI 158/2007). En este caso la apreciación de los accionantes es diversa a la Corte, para este estudio no se considera violación aun cuando el hecho reclamado sí sucedió.

d) No todas las VPL cometidas, resultaron lo suficientemente trascendentes como para invalidar la norma.

Ejemplo: Se alega que no hubo convocatoria para citar a los trabajo del Pleno, la Corte constata que efectivamente no la hubo, pero a esta omisión no le da el carácter de invalidante (AI 130/2008). Otro caso es la detección de errores ortográficos en el dictamen (AI 34/2000). Esto configura VPL intrascendentes, según la Corte.

e) Sólo algunas VPL tuvieron la suficiente entidad según la Corte, como para invalidar una norma.

Ejemplo: No se fundó ni motivó la urgencia para dispensar el debate, con lo que se vulneró el derecho de las minorías a participar democráticamente en la confección de la ley (AI 52/2006).

RESULTADOS

El universo de estudio abarcó el 27% del total de demandas ingresadas entre los años de 1995 y 2011, es decir, más de la cuarta parte del total de asuntos resueltos. Esto corresponde a 180 demandas de 672 (que equivalen a 101 sentencias de un total de 538). Se encontró también que en promedio, de cada diez demandas que ingresan a la Corte por mes, tres reclaman vicios procedimentales en la elaboración de la norma. El número de VPL o unidades de análisis resultó de 341. Estos datos permiten inferir la relevancia del tema en el análisis institucional de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Con los datos encontrados se demostró que las acciones abstractas de inconstitucionalidad han sido un medio recurrido para reclamar violaciones al procedimiento legislativo. De lo reclamado por vicios de forma, el principio democrático fue el más invocado, tanto que representó el 85% del total de los conceptos de invalidez; el otro 15% correspondió a reclamos que tenían que ver con asuntos de trámite legislativo y con acciones u omisiones cometidas por el Ejecutivo en las fases de promulgación o publicación.

La sistematización de la información estuvo apoyada en una base de datos preliminar elaborada por la Unidad de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que contenía información general de las ejecutorias. A esta base de datos, se le anexaron variables e indicadores de diseño propio que permitieron identificar el universo de estudio. La técnica para recolectar la información fue la elaboración de un formulario para extraer 70 datos por sentencia, esto multiplicado por las 101 sentencias seleccionadas arrojó una cantidad de 7,070 ítems extraídos en formato de elaboración original.

Del total de solicitudes de invalidez por vicios de forma, destacan las causas referentes a la *participación* democrática en el procedimiento legislativo con el 59.8%, a la regla de *publicidad* 12.9, a la regla de *mayoría* 12.3, y a *otro* tipo de violaciones el 15%. Es de destacarse que las transgresiones que resultaron graves sólo se concentraron en aquellas que se cometieron al interior del Poder Legislativo, los vicios ocasionados por el Ejecutivo no fueron causas que invalidaran una norma.

Los conceptos de invalidez recayeron en las siguientes fases del procedimiento legislativo: *iniciativa* el 10%; *deliberación en comisión* 17.6%; *deliberación en pleno* 36.7%; *deliberación en ayuntamientos* 15.5%; *resolución* 7.9%; *eficacia de la norma* 12.3%. Los vicios que resultaron invalidantes para la Corte, se concentraron en las fases de la deliberación en pleno y en ayuntamientos. Ninguna VPL cometida en las comisiones fue considerada en la Corte como trascendente.

Puede determinarse que los jueces constitucionales mexicanos protegieron parcialmente el principio democrático cuando se reclamaron VPL. Fue a partir del 2001 que la Corte comenzó a catalogar algunas de estas violaciones como trascendentes, es decir seis años después de iniciadas la vigencia de las acciones de inconstitucionalidad. Del total de violaciones reclamadas el 8% fueron violaciones graves; el 15% fueron violaciones no graves; el 32% fueron hechos reclamados que no se consideraron una violación; el 26% fueron reclamos inexistentes y el 19%, no fue estudiado por la Corte.

El 8% de VPL que resultaron trascendentes correspondieron a diez sentencias, y a su vez a 18 demandas de acciones de inconstitucionalidad, esto es, el 10% de las demandas del universo de estudio, obtuvieron una sentencia favorable. Solamente se declararon inconstitucionales normas locales y no se observa una tendencia determinante en los estados donde se cometieron violaciones trascendentes. Fue en los estados de Yucatán (sur), Chiapas (sur), Sonora (norte), Baja California (norte), Chihuahua (norte), Aguascalientes (centro), Colima (oeste), Nayarit (oeste) y Oaxaca (sureste). Sólo en Yucatán dos veces se declaró la inconstitucionalidad de una norma.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las acciones de inconstitucionalidad fueron diseñadas para defender todos y cada uno de los preceptos constitucionales, sin que existan agraviados en particular, lo que se protege es la constitucionalidad o no de una norma general. No obstante, en la materia que nos ocupa, se demostró que las AI se utilizan más como un medio para defender intereses jurídicos propios o de un sector determinado, que como medio abstracto de control constitucional. Dentro de los actores facultados por la Constitución federal para presentar demandas de acciones de inconstitucionalidad los que reclamaron la inconstitucionalidad de una ley por vicios de forma, fueron los partidos políticos con registro federal y los diputados pertenecientes a las minorías políticas en los congresos locales.

Además la evidencia demuestra que las minorías legislativas tienen pocas probabilidades de hacerse oír: tienen que reunir un 33% de los integrantes del Congreso para plantear la acción —lo que cada vez se dificulta más— y si no alcanzan ese porcentaje, deben lograr que la dirigencia de su partido los atienda y en nombre del partido político se interponga la acción, esto es una práctica común como lo demuestran los datos, pero implica que los diputados locales deben tener el suficiente volumen en su voz para ser atendidos por su partido nacional y en un término de 30 días. Además los partidos políticos sólo pueden interponer acciones en temas electorales.

Del año 2006 al 2010 se observó un aumento en el interés de la defensa de violaciones indirectas a la Constitución y su consecuente atención de la Corte mexicana, así como su mayor injerencia del control constitucional sobre los actos internos del Legislativo. Se infiere la falta de mecanismos para resolver recursos internos en las cámaras para dirimir conflictos subsanables, o de menor gravedad, en aras de proteger el principio democrático, con ello se centraliza la vigilancia de los congresos locales en la Corte y el federalismo se desluce cuando los dilemas por vicios procesales no se resuelven desde el congreso estatal.

Lo anterior denota que: *a)* sí existen violaciones al procedimiento legislativo; *b)* las minorías parlamentarias que no encuentran un cauce al interior de las cámaras para reclamar ese tipo de transgresiones, acuden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; *c)* cuando estas minorías no reúnen el 33% del mínimo requerido para demandar, acuden a su partido político para que la interponga, lo que resta autonomía al legislador, y *d)* los partidos políticos sólo pueden interponer demandas en materia electoral, lo que reduce las posibilidades de que las VPL cometidas en la aprobación de otras materias sean reclamadas.

Las evidencias indican que el control constitucional al procedimiento legislativo en México por medio de las acciones de inconstitucionalidad, no ha sido suficiente para proteger el principio democrático en la elaboración de las normas. El Tribunal Constitucional mexicano es

contradictorio, por un lado no estudia una gran cantidad de violaciones procesales porque considera que la votación del Pleno subsana cualquier vicio, y se crea un ámbito en que los accionantes no fueron escuchados y además no podrán reclamar esas violaciones ante ninguna instancia más; y por otro lado cuando la Corte decide entrar al estudio de las violaciones procedimentales, muchas estima que no son trascendentes.

Es decir, detecta vicios sin embargo los califica de intrascendentes, pues la consecuencia sería excesiva: anular una norma. Esto hace que subsista el problema de falta de legitimidad de las normas a pesar del instrumento de control constitucional.

El control constitucional se justifica si protege el momento en que se traduce o desdobra la voluntad del pueblo mediante los legisladores, en aquellos momentos en donde se dota de legitimidad a la norma. Las garantías constitucionales tienen el objetivo de resarcir la transgresión constitucional, y si no se alcanza este objetivo, debe privilegiarse la defensa del bien jurídico protegido, la voluntad del pueblo hecha ley. La finalidad del Estado constitucional y democrático de derecho es la legitimidad de los actos de autoridad, el respeto a las normas y principios constitucionales, no el monopolio de los tribunales constitucionales.

Después de realizar la investigación, se observó que una propuesta concreta puede ser el reenvío legislativo, es decir, que cuando la Corte observe que se violó el principio democrático devuelva la Ley al Congreso para que, subsane la falta en los casos en que sea posible, lo que se traduciría en dotar de la legitimidad democrática que le falte a la norma. La propuesta de reenvío legislativo se basa, como se comenta, en la evidencia que la Corte no anula leyes que claramente están afectadas de violaciones procesales, en muchos casos, a pesar de que la Corte reconoce que se trastocó el principio democrático, no lo considera de tal magnitud como para anular la ley. Además, el reenvío legislativo armonizaría la tensión que existe entre democracia y control jurisdiccional, en especial ante la crítica al carácter contramayoritario de las Cortes.

LAS PROPUESTAS QUE A PARTIR DE LOS DATOS PUEDEN ESBOZARSE:

Reenvío legislativo para violaciones procedimentales subsanables. Así se armoniza la tensión a la objeción del carácter contramayoritario de la Corte, pues se le da oportunidad al Legislativo de dotar de legitimidad a la norma.

Que los congresos implementen las vías internas necesarias para solventar violaciones en la elaboración de la norma, de tal suerte que se reduzca la necesidad de acudir a la Corte como víctimas en un instrumento de control abstracto, donde se observa, no resuelve con amplitud los problemas de legitimidad democrática de las normas.

FUENTES DE CONSULTA

- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, "La función judicial del orden constitucional", en Ferrer MacGregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. I, 4ª ed., Porrúa, México, 2003. p. 34.
- CAJAS SARRIA, Mario, "Jurisprudencia constitucional sobre el control de las leyes por vicios de forma en Colombia (1910-1952)", *Precedente anuario jurídico*, publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, Cali, Colombia, enero-diciembre, 2005, 13-33 pp.
- FERRAJOLI, Luigi, "Pasado y futuro del Estado de Derecho", en CARBONELL, Miguel (Coord.) *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed., UNAM/Trotta, España, 2009, pp. 13-29.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela. "El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, enero-junio, 2003, 193-236. pp.
- , "La incidencia positiva del tribunal constitucional en el poder legislativo", en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Madrid, núm. 81, julio-septiembre de 1993.
- GARGARELLA, Roberto, "La Constitución de la Democracia Deliberativa según Carlos Nino. Comentarios bibliográficos", *Revista Jurídica*, Universidad de Palermo, abril de 1998, Argentina, pp. 193-198.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza, "El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional" en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, España, núm. 19, 2007, 365-396 pp.
- HUERTA OCHOA, Carla, "La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos", *Boletín mexicano de derecho comparado*, septiembre-diciembre, año/vol. XXXVI, núm. 108, UNAM, México, p. 944.
- KUNS, Ana, "Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Sociales, la Nación (1930-1983)", en *Cuadernos de investigaciones (15)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas "Ambrosio L. Gioja", 1988, 1-32 pp. Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/investigacion/Cuadernos_de_investigacion15.pdf (25 de noviembre de 2013).
- y CARDINAUX, Nancy, *Investigar en derecho. Guía para estudiantes y tesisistas*, 1a ed., 1a reimp., Departamento de publicaciones/Facultad de Derecho/Universidad de Buenos Aires, 2004, Argentina.
- MENEM, Eduardo, *Derecho procesal parlamentario*, op. cit., pp. 542-543.

NAVAS CASTILLO, Antonia “Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, núms. 58-59, 2003-2004, 473-480 pp.

NAVOT, Suzie, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”, *Investigación de derecho comparado*, Corte Suprema de Justicia de la Nación República Argentina, Investigaciones (2008), Buenos Aires, 2008, año XII, Argentina, 1-22 pp.

ORTEGA, Santiago Carlos, “La inviolabilidad parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los *interna corporis acta* en la jurisprudencia reciente de la corte costituzionale italiana”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, España, núm. 3, primer semestre 1999, pp. 165-192.

PALACIOS TORRES, Alfonso, Concepto y control del procedimiento legislativo, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2005.

PALOMA BIGLINO, Campos, *Los vicios del procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales (Prólogo de Manuel Aragón), Madrid, 1991.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, (1ª ed. 2006) 2ª reimp., Fondo de Cultura Económica/IIJ, México, 2011.

TORRES MURO, Ignacio, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, año 15, núm. 43, enero-abril, 1995, España, 51-71 pp.

TORRES MURO, Ignacio, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, año 6, núm. 17, mayo-agosto, España, 1986, pp. 189-239.

Otras fuentes en internet

- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
<http://www.juridicas.unam.mx>, <http://www.bibliojuridica.org>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación
<http://www.scjn.gob.mx>
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>