

El control jurisdiccional del procedimiento legislativo

Johan Martín Escalante Escalante*

Resumen:

En este trabajo se describen los principales precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refieren al estudio de la regularidad constitucional de una norma, a partir del examen del procedimiento legislativo del que derivó. La finalidad del artículo es exponer los principales aspectos que se deben tomar en cuenta al iniciar el análisis de la validez de una norma y está dedicado a los abogados que inician el ejercicio de la profesión.

Abstract:

This paper describes the main precedents of the Supreme Court of Justice of the Nation that refer to the study of the constitutional regularity of a norm, based on the examination of the legislative procedure from which it derived. The purpose of the article is to expose the main aspects that must be taken into account when beginning the analysis of the validity of a norm and is dedicated to lawyers who begin the exercise of the profession.

Sumario: Introducción / I. La validez formal y material de la norma / II. El procedimiento legislativo y los parámetros para el análisis de su validez / III. El control constitucional / IV. Estudio preferente de violaciones formales frente a violaciones materiales / V. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las violaciones de procedimiento / VI. Violaciones formales que no trascienden / VII. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Licenciado en Derecho por la UAM-A., Profesional operativo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Introducción

Los medios de control constitucional tienen como finalidad que los tribunales analicen la regularidad constitucional de una norma, este análisis se puede realizar partiendo del examen del procedimiento legislativo del cual derivó la norma, o bien, en función del propio contenido sustancial de ésta.

En este ensayo, se describen las cuestiones teóricas y prácticas que deben considerarse al analizar la regularidad constitucional de un procedimiento legislativo ordinario federal. Tomando como referencia a Luigi Ferrajoli y Riccardo Guastini, se precisa en qué consiste la validez formal de la norma y posteriormente se identifican los parámetros que deben tomarse en cuenta para analizar la regularidad constitucional del procedimiento legislativo.

En cuanto a las cuestiones prácticas que se exponen en este ensayo, se describen los principales criterios y metodología que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para analizar la regularidad constitucional de los procedimientos legislativos.

La finalidad de este ensayo es exponer las cuestiones más básicas que deben tomarse en cuenta por un operador jurídico, un postulante o un juzgador al analizar la regularidad constitucional de un procedimiento legislativo ordinario, con la advertencia de que cada procedimiento es único, en virtud de las cuestiones fácticas en las que se desarrolla, de manera que dos o más procedimientos legislativos nunca serán iguales, aunque los rijan las mismas normas.

I. La validez formal y material de la norma

De acuerdo con Luigi Ferrajoli, el derecho contemporáneo prevé la producción de una norma a través de normas de procedimiento creadas específicamente para dicha producción; igualmente, el derecho prevé los contenidos sustanciales de la norma, los cuales están vinculados a los principios y valores contenidos en las constituciones.¹

Considerando lo anterior, la validez de una norma puede determinarse a partir del análisis del procedimiento que se llevó a cabo para su formación, o bien, contrastando el contenido de la norma con los principios y valores

¹ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, p. 20.

contenidos en la Constitución. En otras palabras, una norma es válida por dos cuestiones: primero, porque deriva de un procedimiento que respetó ciertas reglas y formalidades, y segundo, porque el contenido de la norma es armónico con el contenido de la Constitución.

Más o menos en el mismo sentido, Riccardo Guastini² precisa que la Constitución puede imponer a la legislación dos tipos de límites: formales (o procedimentales) y materiales (o sustanciales):

- Límites formales: mediante normas que regulan el procedimiento de formación de la ley, de modo que el órgano legislativo no puede legislar, si no lo hace de conformidad con el procedimiento establecido por la Constitución.
- Límites materiales: mediante normas que vinculan el contenido de las leyes futuras, de forma que le está prohibido al legislador aprobar leyes con contenido contrario a las reglas y valores contenidos en la Constitución.

Guastini 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:³

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.

² Riccardo Guastini, “La Constitución como límite a la legislación”, p. 235.

³ *Ibid.*, pp. 238-239.

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.

De acuerdo con la clasificación de Riccardo Guastini, una norma será inválida por razones formales, según los numerales 1 y 6, esto es, 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.

Las normas, constitucionales y legales, que regulan el procedimiento legislativo son creadas por el propio legislador (constituyente o legislador ordinario) para regular su función principal, la de elaborar normas de carácter general, en este sentido, puede decirse que el legislador se regula a sí mismo.

Así pues, cuando el legislador infringe las reglas del procedimiento, la consecuencia es que la norma que derivó de dicho procedimiento será inválida por estar viciada de origen. Si el legislador ya no está conforme con una determinada regla de procedimiento debe reformarla o derogarla.

II. El procedimiento legislativo y los parámetros para el análisis de su validez

El artículo 72 de la Constitución establece las etapas del procedimiento legislativo ordinario federal. De acuerdo con José Luis Camacho Vargas,⁴ este procedimiento se compone de las cinco etapas siguientes (suponiendo que el proyecto no se rechace):⁵

1. Se presenta un proyecto de iniciativa de ley o decreto ante una de las dos cámaras del Congreso de la Unión, la cual fungirá como Cámara de origen.
2. Se turna el proyecto a comisiones para su análisis, discusión y aprobación, así como para la elaboración del dictamen respectivo.

⁴ José L. Camacho Vargas, *Derecho parlamentario mexicano*, p. 151.

⁵ En contraste, para Jaime Cárdenas Gracia el procedimiento legislativo federal se compone de siete etapas: la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación, la iniciación de la vigencia y el refrendo ministerial. Jaime Cárdenas Gracia, *Manual de derecho constitucional*, p. 283.

3. Aprobada en comisiones, toca el turno al Pleno de la Cámara de origen para su discusión y votación. Una vez aprobada se envía a la legisladora.
4. La minuta pasa al Pleno de la Cámara revisora, la cual deberá turnarla a comisiones para su análisis, discusión y aprobación, elaborándose el dictamen correspondiente. Volverá al Pleno para su discusión y aprobación y en caso de no haber observaciones, se remite al Presidente de la República.
5. De no haber observaciones por el Presidente, se sancionará la ley o decreto, para después publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*; y posteriormente entrará en vigor.

Para Biglino Campos,⁶ durante el desarrollo del procedimiento legislativo debe respetarse el principio democrático, del cual se derivan tres subprincipios: pluralidad, mayoría y publicidad. Estos subprincipios se consideran formalidades esenciales del procedimiento legislativo, los cuales han sido considerados por la jurisprudencia de la SCJN, tema que se expone más adelante.

Ahora bien, los parámetros que deben tomarse en cuenta para el análisis de la validez del procedimiento legislativo federal son, esencialmente, las fuentes formales del derecho parlamentario y el principio democrático. Antes de pasar a enunciar estas fuentes es necesario hacer una breve precisión en torno al concepto de “parámetro”. Al respecto, Cesar Astudillo considera lo siguiente:

La acepción *parámetro*, desde su contenido habitual, representa el dato o factor que se toma como necesario para analizar o valorar una situación. Evoca la idea de *arquetipo* o *modelo*, y en sentido amplio indica la existencia de un *punto de referencia* que inevitablemente se transforma en un criterio de comparación.

En el contexto de los derechos, el parámetro adquiere un contenido prescriptivo que describe el referente normativo a partir del cual se lleva a cabo el control constitucional y —hay que decirlo— de convencionalidad de las disposiciones jurídicas y de los actos de los poderes públicos.⁷

⁶ Paloma Biglino Campos, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, pp. 60-66.

⁷ Cesar Astudillo, *Derecho procesal constitucional. Estudios sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, p. 269.

De acuerdo con Astudillo, para analizar la validez del procedimiento legislativo se tiene que tomar como parámetro de referencia o criterio de comparación, todas aquellas normas que regulan el procedimiento y que establecen derechos para los sujetos que intervienen en el procedimiento (debate parlamentario), es decir, el control de constitucionalidad del procedimiento legislativo debe hacerse, necesariamente, tomando como referencia las fuentes formales del derecho parlamentario.

De acuerdo con Canseco Gómez las fuentes formales del derecho parlamentario son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano en los que estuvieran presentes disposiciones sobre derechos políticos inherentes a la organización y funcionamiento del Congreso, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, los acuerdos parlamentarios y la jurisprudencia del poder judicial.⁸

Para Cárdenas Gracia,⁹ los fundamentos constitucionales del procedimiento legislativo se encuentran establecidos en los artículos 70, 71, 72 y 92, pues en estos preceptos están contenidas las reglas que el Constituyente estableció para la formación de leyes, las cuales no son disponibles para los legisladores, sino que constituyen un mandato, a menos que se modifiquen mediante una reforma constitucional por el órgano revisor de la Constitución.

Es importante aclarar que a lo largo del texto constitucional pueden encontrarse algunas disposiciones que regulen el trabajo legislativo, por tanto, en ciertos casos esas disposiciones también podrían representar un parámetro para el análisis de constitucionalidad, además de los artículos citados.

En cuanto a los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, en los que estuvieran presentes disposiciones sobre derechos políticos inherentes a la organización y funcionamiento del Congreso, cabe mencionar el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; esencialmente establecen derechos políticos y los

⁸ Canseco Gómez, Morelos, *Apuntes para el estudio del derecho parlamentario mexicano*, tomo I, p. 16.

⁹ Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 283.

elementos que deben tomarse en cuenta para reglamentar el ejercicio de tales derechos.

Asimismo, el artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución, establece que: “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”. Este es el fundamento constitucional que le permite a las cámaras de Diputados y Senadores crear su Ley Orgánica, en la cual reglamentan su estructura y funcionamiento, pero sobre todo las formalidades del procedimiento legislativo, dentro del marco que les imponen los artículos 70, 71, 72 y 92 constitucionales.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General data de 1934, se emitió con fundamento en la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución, sin embargo, dicha fracción se derogó mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977; en la actualidad, solamente están vigentes las disposiciones que se refieren al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y a la Comisión Permanente.

El artículo 77, fracción III, de la Constitución, establece que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra, emitir su reglamento interno, estos reglamentos también constituyen disposiciones que establecen formalidades que inciden en el procedimiento legislativo.

Las Cámaras también pueden emitir acuerdos parlamentarios para regular su régimen interior, según lo dispone la fracción I del artículo 77 de la Constitución. Para Camacho Vargas,¹⁰ los acuerdos parlamentarios tienen como principal característica su temporalidad y pueden modificar el funcionamiento o la organización del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras.¹¹ Francisco Berlín Valenzuela considera que los acuerdos parlamentarios “Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del Pleno”.¹² En ese sentido, estos pactos imponen formalidades que deberán acatarse en el procedimiento legislativo.

¹⁰ Camacho Vargas, *op. cit.*, pp. 97-98.

¹¹ Como ejemplo de estas disposiciones, el Senado, con fundamento en el artículo 77, fracción I, de la Constitución General, emitió el ACUERDO Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado el 3 de febrero de 2021 en el *Diario Oficial de la Federación*.

¹² Citado por Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 97.

Finalmente, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación es vinculante para los órganos jurisdiccionales al realizar el control constitucional del procedimiento legislativo, en los términos precisados en el artículo 217 de la Ley de Amparo.

De acuerdo con lo expuesto líneas arriba, es posible arribar a una primera conclusión en el sentido de que las fuentes formales del derecho parlamentario constituyen los parámetros de validez que los juzgadores deben tomar en cuenta para analizar la regularidad de un procedimiento legislativo.¹³

Es importante precisar que una transgresión al procedimiento legislativo por inobservar o transgredir lo dispuesto en disposiciones inferiores a la Constitución, claramente no implica una violación directa a los artículos 70, 71, 72 y 92 constitucionales, pero sí es una violación a los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 constitucional, de manera que una violación de este tipo sí es susceptible de dar lugar a la invalidación de una norma, por provenir de un procedimiento legislativo inconstitucional.

III. El control constitucional

El control constitucional de una norma consiste en analizar si ésta respeta los límites formales y materiales establecidos en la Constitución, si no se respetan los límites referidos entonces la norma debe declararse inválida por inconstitucional, para salvaguardar así la supremacía constitucional.

Fix Zamudio precisaba que la defensa de la Constitución “[e]stá integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales”.¹⁴

En este sentido, el control constitucional es un instrumento procesal para asegurar que el cúmulo de normas que integran el sistema jurídico sea acorde

¹³ Más adelante se precisará que el principio democrático también es un parámetro que debe tomarse en cuenta en el control de constitucionalidad.

¹⁴ Héctor Fix Zamudio, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, p. 24.

con los parámetros contenidos en la Constitución, incluso con todos aquellos parámetros que forman el bloque de constitucionalidad.¹⁵

En el orden jurídico mexicano los procesos para tutelar las disposiciones constitucionales y convencionales, son la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo, emitiéndose una declaratoria de inconstitucionalidad de la norma examinada. En éstos, se examinan violaciones formales o materiales a la Constitución, que den lugar a la invalidez o inaplicación de normas secundarias.

Ahora bien, respecto al juicio de amparo, es necesario hacer algunas precisiones. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 105/2017,¹⁶ tuvo que determinar si en un juicio de amparo los quejosos (particulares) podían hacer valer violaciones al procedimiento de obvia y urgente resolución establecido para la discusión de las iniciativas de los congresos locales:

(...) si los particulares, a través del juicio de amparo, están en aptitud de combatir leyes o decretos locales por virtud de vicios u omisión de trámites en su aprobación, específicamente sin que se hubieren satisfecho las formalidades propias del procedimiento de obvia y urgente resolución establecido para la discusión de las iniciativas en los congresos locales —dispensa de trámites legislativos por urgencia—; o si se trata de omisiones irrelevantes porque quedan subsanadas con la aprobación que de la iniciativa haga el Pleno del órgano legislativo.

¹⁵ “(...) el bloque de constitucionalidad puede conceptualizarse como una categoría jurídica, surgida en el derecho constitucional comparado, que se refiere al conjunto de normas que gozan jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país y que, por ello, constituyen el parámetro de control de validez del resto de los enunciados normativos, pese a que no necesariamente aparezcan expresamente en la Carta Fundamental, siempre y cuando sea ésta la que remita a aquéllas”. Arturo Guerrero Zazueta, *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*, p. 13.

¹⁶ La contradicción de tesis en comento se resolvió en sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. El Ministro Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra. Estuvo ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. De dicho asunto derivó la jurisprudencia 2a./J. 133/2017 (10a), de rubro PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 47, octubre de 2017, tomo II, página 1062, registro 2015322.

En principio, la Segunda Sala precisó que del artículo 108 de la Ley de Amparo se deducía que los vicios de inconstitucionalidad que se hagan valer para atacar la norma deben vincularse con un derecho fundamental que resulte transgredido en perjuicio del quejoso; es decir, el concepto de violación que se plantee debe basarse en una irregularidad que afecte algún derecho del particular, pues si éste ataca una situación que en nada repercute en su esfera jurídica, ese vicio, independientemente de que exista o no, no podrá considerarse violatorio de los derechos fundamentales de ese particular y, por ende, el concepto de violación deberá declararse inoperante por intrascendente.

En este contexto, la Segunda Sala consideró que ateniendo a las características del procedimiento de obvia y urgente resolución, sus violaciones sólo podían abordarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria, el cual se refiere al derecho de participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

Por tanto, la Segunda Sala precisó que las irregularidades que eventualmente pudieran actualizarse en ese procedimiento de obvia y urgente resolución sólo pueden afectar ese principio de democracia deliberativa, el cual no tutela a los particulares, sino que está dirigido a proteger a los grupos parlamentarios.

Así pues, la Sala determinó que la violación al referido procedimiento sólo afectaba a los legisladores que deben intervenir en él, porque son ellos quienes tienen la oportunidad de participar en la etapa de discusión de manera oportuna, informada y libre; y, por tanto, son ellos los que, en su caso, podrían oponer una defensa al respecto, esto es, cuando consideren que la deliberación, en la forma en que se realizó —bajo la dispensa de lecturas o de turno a comisiones para dictamen—, no les permitió participar oportuna, informada y libremente en la discusión de la ley o decreto de que se trate y, por ende, la aprobación respectiva resulta viciada.

Respecto a los particulares, consideró que las violaciones en el procedimiento de urgente y obvia resolución no tienen un efecto tal que pueda redundar en los derechos de debido proceso y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En suma, las violaciones al procedimiento legislativo que afecten el principio de deliberación parlamentaria pueden plantearse por los legisladores me-

diente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 105, fracción II, de la Constitución General; pero no pueden hacerse valer en el juicio de amparo por particulares que no intervienen en el procedimiento legislativo, pues no hay una afectación directa a su esfera jurídica.

El criterio de la Segunda Sala tiene sentido si se distingue adecuadamente al procedimiento legislativo respecto de otros procedimientos, como el administrativo y judicial, para Biglino Campos estos dos procedimientos tienen “como finalidad común, la de asegurar los derechos de los ciudadanos, aunque tanto el uno como el otro cumplen otras misiones conexas con éstas, como son conseguir la eficacia de la administración y la protección del ordenamiento jurídico”;¹⁷ en este sentido, si los procedimientos administrativo y judicial tutelan derechos de los particulares, estos podrán controvertir en un juicio de amparo cualquier violación formal. Sin embargo, tratándose del procedimiento legislativo, Biglino Campos considera que presenta rasgos particulares en función del órgano en el que se desarrolla:

En efecto, el Parlamento es el ámbito natural en el que se expresa el pluralismo característico de un Estado social y democrático de derecho. Los grupos que lo integran representan los distintos intereses presentes en la sociedad con la finalidad de conseguir, mediante la transacción y el debate, una integración. (...)

Estas características se proyectan en la principal tarea del Parlamento: la elaboración de la ley, y afectan a la naturaleza de esta norma. Es difícil mantener, como hacía J. J. Rousseau, que la ley tenga como origen una voluntad general y como objeto la propia generalidad. La voluntad del legislador ha dejado de ser un todo coherente y unitario, para convertirse en una suma de intereses.¹⁸

En ese sentido, mientras que los procedimientos administrativo y judicial se instruyen por una autoridad en torno a las pretensiones o derechos de los particulares, el procedimiento legislativo se distingue porque en él intervienen un cúmulo de fuerzas políticas que requieren llegar a consensos para conseguir el objetivo, la producción de la norma. Por tanto, quienes en principio están legitimados para controvertir las violaciones al procedimiento le-

¹⁷ Biglino Campos, *op. cit.*, p. 49.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 49-50.

gislativo son los parlamentarios pues son ellos quienes tienen el derecho de participar en el debate parlamentario, en tanto que los particulares tendrán, excepcionalmente, tal legitimación solamente cuando haya una afectación directa a su esfera jurídica.

IV. Estudio preferente de violaciones formales frente a violaciones materiales

En el ámbito jurisdiccional, la SCJN ha determinado que las violaciones formales deben examinarse previamente a las violaciones sustanciales, porque pueden tener un efecto de invalidación total sobre la norma impugnada, que haga innecesario el estudio de éstas, así se concluyó en la

Jurisprudencia P./J. 42/2007 de rubro “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)”.¹⁹

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal Pleno había determinado en la jurisprudencia P./J. 47/2006 que al resolverse una controversia constitucional tenían que estudiarse, en principio, las violaciones de fondo y si éstas resultaban infundadas, entonces debería procederse con el estudio de las violaciones en el procedimiento legislativo; sin embargo, el Tribunal Pleno interrumpió dicho criterio mediante la jurisprudencia P./J. 42/2007.

El cambio de criterio derivó de una nueva reflexión, pues la Corte consideró que al advertirse la existencia de una violación al procedimiento legislativo

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 42/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, registro 172559.

vo, la norma impugnada carecería de todo valor, por lo que si se mantenía el criterio anterior en el sentido de que primero tenían que analizarse las violaciones de fondo, es decir, las relativas al contenido de la norma, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento.

En la jurisprudencia P./J. 42/2007 se hizo referencia a las controversias constitucionales, no obstante, ya existía este criterio para las acciones de inconstitucionalidad, según se advierte en la siguiente

Jurisprudencia P./J. 32/2007 de rubro “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”.²⁰

Aunque no se dice expresamente en las citadas jurisprudencias, es posible inferir que el criterio del Tribunal Pleno se sustenta en la teoría “frutos de actos viciados”, la cual consiste en que si un acto está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen.²¹

En consecuencia, si se advierte una violación al procedimiento legislativo, con potencial invalidante, debe declararse la invalidez de la norma producto de ese procedimiento, pues a partir de la violación advertida todos los actos posteriores, hasta llegar a la emisión de la norma, son inválidos.

²⁰ Tesis P./J. 32/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro 170881. Si bien la tesis se refiere a la materia electoral, dicho criterio ha sido aplicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en todas las materias.

²¹ Desde la séptima época del *Semanario Judicial de la Federación* se encuentran referencias a la teoría de “frutos de actos viciados”, según se advierte en la jurisprudencia con número de registro 252103, publicada en el referido *Semanario*, séptima época, volumen 121-126, sexta parte, página 280:

ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.

V. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las violaciones de procedimiento

La SCJN cuenta con una doctrina jurisprudencial consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento legislativo que implique la invalidez de una norma. El Alto Tribunal ha considerado que el principio democrático establecido en la Constitución exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa. Con ello se busca que las normas cuenten con validez democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de estas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.²²

La SCJN ha precisado que al analizar violaciones al procedimiento legislativo deben tomarse en cuenta las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, prevista como modelo del Estado mexicano en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal.

En ese contexto, la valoración del potencial invalidatorio de violaciones al procedimiento legislativo debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada (y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto) y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma con una votación que respeta las previsiones legales al respecto. Lo anterior se sustenta en la tesis P. XLIX/2008 de rubro “FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”.²³

²² Acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.

²³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro 169493.

Así, la SCJN ha determinado que en cada caso debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si éstas redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento los tres requisitos esenciales del procedimiento:²⁴

- i. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
- ii. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
- iii Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Para Orta Flores estos elementos esenciales del procedimiento dotan de legitimidad a la ley, por lo siguiente:

El de mayoría está en la base del constitucionalismo contemporáneo y es además una condición necesaria de la democracia; la participación, por otra parte, es un requisito previo para la toma de decisiones y consiste en garantizar que todos los implicados en el procedimiento legislativo actúen en condiciones de libertad e igualdad; por último, en la obra de Biglino Campos que se viene citando se destaca también el requisito de publicidad, que se deriva de la esencia representativa de un parlamento y del carácter integrador de la ley.²⁵

Los elementos esenciales del procedimiento se encuentran reconocidos en la tesis P. L./2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 124/2020.

²⁵ Sara B. Orta Flores, *Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano. Estudio de las causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad*, pp. 101-102.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: **1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad**, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; **2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.** El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tra-

mitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.²⁶

De acuerdo con la tesis anterior, es fundamental que los integrantes de las legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo; lo cual se asegura, entre otros muchos escenarios, con que se hayan entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que los legisladores puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad y/o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea;²⁷ ya que de no hacerse puede llegarse al escenario de evitar a los integrantes de la legislatura participar precisamente en condiciones de igualdad.

En diversos precedentes, en Tribunal Pleno ha determinado que la democracia no solo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una deliberación robusta en la que participan tanto las fuerzas políticas mayoritarias como las minoritarias.

El Tribunal considera que precisamente este carácter deliberativo es lo que garantiza la representatividad popular en la creación de las leyes y, por ende, que estas cuenten con una dignidad democrática. En definitiva, el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio, en donde sean expresadas las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios.

²⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo XXVII, junio de 2008, página 717, registro 169437.

²⁷ Así se precisó en las tesis P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009, DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE y DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIX, abril de 2009, páginas 1109 y 1110, respectivamente.

Biglino Campos, al referirse al derecho de los parlamentarios de participar en el debate, precisa:

Es evidente que las garantías que se establecen en favor de esta participación protegen a todos los que concurren al procedimiento legislativo, formen parte de la mayoría o de la minoría. Así, son las que permiten que se forme adecuadamente la primera en el momento de tomar la decisión. Pero también es cierto que la mayor funcionalidad de estas normas radica en asegurar a la minoría su derecho a concurrir en el procedimiento, a pesar de mantener opciones o actitudes distintas a las predominantes.

Las normas a las que se hace referencia establecen los cauces a través de los cuales los distintos sectores de la Cámara pueden expresar y defender su opinión con el objetivo de influir sobre la decisión. El reconocimiento de estos cauces parte de que, para su utilización, se garanticen condiciones de libertad e igualdad, ya que sólo cumpliendo este requisito se produce la integración democrática.²⁸

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los referidos requisitos esenciales, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Esta doctrina constitucional se ha ido construyendo desde hace más de una década, entre otros asuntos, en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y ha sido consolidada y particularizada en una gran diversidad de precedentes, siendo los más recientes: las acciones de inconstitucionalidad 36/2017 y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, y 43/2018 y las controversias constitucionales 34/2014, 41/2014 y 63/2016.

²⁸ Biglino Campos, *op. cit.*, pp. 69-70.

En suma, el análisis de violaciones al procedimiento legislativo si bien se realiza tomando como referencia parámetros legales y reglamentarios (a los que se hizo referencia como fuentes formales del derecho parlamentario), también debe realizarse a la luz del principio democrático, al respecto Paloma Biglino Campos señala lo siguiente: “En definitiva, si durante el procedimiento legislativo se infringe el procedimiento democrático, aun en su formulación más general, se produciría la vulneración de una norma constitucional, lo que podría producir la invalidez de la ley elaborada”.²⁹

Así pues, para la SCJN el principio democrático se encuentra contenido en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, el cual “tiene eficacia suficiente para servir como criterio de interpretación de las normas del ordenamiento parlamentario”.³⁰

VI. Violaciones formales que no trascienden

La SCJN ha considerado que las violaciones de carácter formal en el procedimiento legislativo, son irrelevantes si no trascienden de manera fundamental a la norma, por tanto, pese a existir una violación formal se reconoce la validez de la norma.

En la acción de inconstitucionalidad 9/2001, la SCJN reiteró este criterio al considerar que si bien en términos del artículo 63, fracciones II, inciso G) y III, inciso A), del entonces Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco, correspondía conocer en forma unida a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales de la reforma al artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, toda vez que se trataba de una norma constitucional de carácter electoral, y únicamente fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, dicha circunstancia no trascendió o afectó de manera fundamental a la norma impugnada.

El Pleno determinó que las violaciones de carácter formal pueden trascender de manera fundamental a la norma misma, de manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad, pero hay otros casos en los que la falta de apego a alguna de las disposiciones que rigen el proceso legislativo, no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez.

²⁹ *Ibid.*, p. 57.

³⁰ *Ibid.*, p. 60.

Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin *quorum* necesario o no haya sido aprobada con los votos necesarios, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez.

En cambio, en el caso referido, la circunstancia de que la iniciativa no se haya turnado a una de las dos comisiones que debieron conocer de ella, careció de relevancia jurídica, pues, conforme a lo dispuesto por el artículo 88 de la entonces Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, el Congreso podía dispensar ese trámite en los asuntos que por acuerdo de la Cámara se califiquen de urgentes. Por tanto, no se trata de una formalidad que necesaria e indefectiblemente debía cumplirse y, por ende, su inobservancia, por sí sola, no resultó suficiente para invalidar la ley impugnada.

La SCJN también precisó que si bien no hubo determinación expresa del Congreso en el sentido de que estimó que la reforma impugnada era urgente, las circunstancias que la precedieron, la celeridad con que se tramitó y el hecho de que dos días después llegaría a su fin la legislatura que la expidió revelaban que sí se actuó en condiciones de urgencia, motivo por el cual podía entenderse que el Congreso dispensó el dictamen de una de las Comisiones, por esa razón, así fuera implícitamente, y que esa dispensa resultaba conforme a derecho.

En ese contexto, el Tribunal precisó que tal iniciativa había sido sometida al estudio y análisis del Pleno del Congreso Estatal, siendo aprobada por unanimidad de los 26 diputados presentes, así como por la mayoría de los Ayuntamientos, con lo cual quedó convalidada la violación de procedimiento que se aduce.

Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes, el cual constituye la jurisprudencia P./J. 94/2001 de rubro “VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA”.³¹

Por último, cabe señalar que la SCJN analiza la regularidad constitucional del procedimiento legislativo tomando como referencia las disposiciones constitucionales, legales y administrativas que lo rigen; sin embargo, también toma en cuentas las cuestiones fácticas que acaecen durante el desarrollo del procedimiento legislativo, pues claramente trascienden en el debate parla-

³¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro 188907.

mentario, por tanto, hay algunas sentencias en las que podrá verse que el Alto Tribunal ha sido deferente con el poder legislativo cuando hay circunstancias fácticas que justifican la “irregularidad” en el procedimiento.

VII. Conclusiones

Primera. La validez de una norma puede analizarse desde dos perspectivas, formal y material. La primera implica analizar si se respetaron las reglas establecidas para la creación de la norma, la segunda consiste en analizar si el contenido de la norma es compatible con las reglas y valores contenidos en la Constitución.

Segunda. Al analizar la validez del procedimiento legislativo, los parámetros que deben tomarse en cuenta serán, al menos, los siguientes: Constitución, Tratados Internacionales, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, acuerdos parlamentarios y la jurisprudencia del poder judicial. Asimismo, debe considerarse que el principio democrático es el eje rector en el procedimiento legislativo, por lo que, siempre debe analizarse si se respetaron las reglas de votación, participación y publicidad.

Tercero. El estudio de las violaciones al procedimiento legislativo siempre es preferente al estudio del contenido de la norma, simplemente porque una norma que proviene de un procedimiento inconstitucional claramente también estará viciada, de manera que ésta resulta inconstitucional por ser fruto de un procedimiento viciado.

Cuarto. No toda violación al procedimiento legislativo conlleva la inconstitucionalidad de éste, debe valorarse la trascendencia y repercusión de la violación para determinar si incide en el principio democrático o, excepcionalmente, en la esfera jurídica de los particulares.

Fuentes de consultas

Bibliográficas

- Astudillo, César. *Derecho procesal constitucional. Estudios sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, Tiran Lo Blanch, 2019.
- Biglino Campos, Paloma. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. México, UNAM, 2020.
- Camacho Vargas, José Luis. *Derecho parlamentario mexicano*. 2ª edición, México, Porrúa/UNAM, 2019.
- Canseco Gómez, Morelos. *Apuntes para el estudio del derecho parlamentario mexicano*. Proporcionados por el autor en la Maestría de Derecho Constitucional, de la Escuela Libre de Derecho.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Manual de derecho constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 4ª edición, España, Trotta, 2004.
- Fix Zamudio, Héctor. *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. 2ª edición, México, UNAM, 1998.
- Guastini, Riccardo. “La Constitución como límite a la legislación”. *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. Miguel Carbonell (comp.), 5ª edición, México, Porrúa, 2016.
- Guerrero Zazueta, Arturo. *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*. México, CNDH, 2015.
- Orta Flores, Sara Berenice. *Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano. Estudio de las causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad*. México, SCJN, 2017.