

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

VOTO de minoría que formulan la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2007, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Aguascalientes, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional de dicho Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2007, PROMOVIDA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUAGESIMA NOVENA LEGISLATURA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

I.- INTRODUCCION

En la sesión pública ordinaria celebrada el día martes 7 de agosto de 2007, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros, declarar la invalidez de las reformas a los preceptos de los siguientes ordenamientos legales del Estado de Aguascalientes:

1. Artículo 2¹ de la Ley para el Control de las Entidades Paraestatales, contenido en el Decreto 248, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad, el 28 de diciembre de 2006, el cual establece cuáles son las entidades paraestatales a las que se refiere el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes.
2. Artículo 33² de la Ley de Hacienda, contenida en el Decreto 247, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el 31 de diciembre de 2006, relativo al pago del impuesto sobre tenencia o uso de motocicletas de cualquier tipo y demás vehículos.

¹ ARTICULO 2

Las entidades paraestatales a que se refiere el Artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos señalados, respectivamente, en las fracciones I, II y III siguientes:

I. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten.

II. Son empresas de participación estatal aquellas en las que:

- a) El Gobierno Estatal aporte o sea propietario del 51% o más del capital social o de las acciones de la empresa;
- b) En la construcción de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Estatal; o
- c) Al Gobierno Estatal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente, Director o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

III. Son fideicomisos públicos aquellos creados mediante ley o decreto del Congreso del Estado, o mediante decreto del Ejecutivo del Estado, con el propósito de auxiliar a este último en el ejercicio de las facultades o el cumplimiento de las obligaciones que le señalen las leyes, cuando se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y el fideicomitente sea el Gobierno Estatal, algunas de sus dependencias, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o cualquier institución fiduciaria cuando ésta actúe en cumplimiento de los fines de otro fideicomiso de cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Estatal.

La Secretaría de Finanzas y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado que cuenten con la autorización de la Secretaría de Finanzas, por conducto de sus respectivos titulares, podrán constituir o adherirse a fideicomisos privados cuando así lo permitan las disposiciones presupuestales aplicables, sea necesario o conveniente para el ejercicio de las facultades o para el cumplimiento de las obligaciones que les señalen las leyes y no se amerite crear una entidad paraestatal. Los fideicomisos privados no serán considerados entidades paraestatales; su organización, funcionamiento y control se regirá, exclusivamente, por las leyes mercantiles y sus contratos constitutivos, mismos que deberán sujetarse a las condiciones que para cada caso establezca la Secretaría de Finanzas en su autorización, y ésta incluirá los lineamientos que deban observarse para garantizar la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos estatales que sean aportados o queden afectos a los fideicomisos privados, salvaguardando así el derecho a la información que corresponde a los gobernados conforme a la ley.

Las dependencias y entidades que constituyan fideicomisos privados deberán registrarlos ante la Secretaría de Finanzas, y deberán proporcionarle a ésta toda la información y documentación que solicite para garantizar una adecuada rendición de cuentas e informes. Las dependencias y entidades deberán informar trimestralmente a la Secretaría de Finanzas el monto de recursos públicos estatales ingresados durante el trimestre a los fideicomisos privados en los que participen, así como los rendimientos, usos, aplicaciones y saldos de dichos recursos.

² ARTICULO 33

Este impuesto se causará y pagará de acuerdo a la siguiente:

A. Motocicletas de cualquier tipo \$85.00

B. Demás vehículos:

Determinarán el Impuesto a pagar aplicando el porcentaje de reducción establecido en la siguiente tarifa, dependiendo de los años de antigüedad que tenga el vehículo.

TARIFA

Cuando el contribuyente de este impuesto sufra el robo, descompostura parcial que implique la no utilización del vehículo o pérdida total del vehículo registrado, pagará el impuesto correspondiente en proporción al número de meses en que fue sujeto del mismo.

En los casos de robo del automóvil, descompostura parcial o pérdida total por accidente, el propietario del mismo podrá acreditar la parte de la tenencia pagada no usada en el ejercicio fiscal de que se trate para el pago de este impuesto del año inmediato siguiente, presentando los documentos que acrediten tal situación.

Las compañías aseguradoras no podrán acreditar el impuesto correspondiente, tratándose de vehículos recuperados y vendidos, que fueron propiedad de sus asegurados.

El importe a acreditar no será sujeto de devolución.

3. Artículo 1³, fracción VIII, numeral VIII.1, inciso a), de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal del año 2007, contenida en el Decreto 249, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el 31 de diciembre de 2006, el cual establece la percepción de ingresos de la Hacienda Pública del Estado, a título de empréstitos, hasta por el monto de \$2'000.000,000.00 (dos mil millones de pesos).

II.- ARGUMENTOS DE LA MAYORIA

La mayoría de los Señores Ministros consideró que existieron las siguientes violaciones graves en el procedimiento legislativo concerniente a la aprobación de los preceptos señalados.

La orden del día fue modificada por la mayoría de los presentes, con el fin de aprobar dictámenes que aún no habían circulado, los cuales carecían de la totalidad de las firmas de los miembros de la comisión y versaban sobre iniciativas de las que se informó a la asamblea en esa misma fecha, sin existir acuerdo expreso del Congreso que calificara la urgencia u obvia resolución de los asuntos, hecho que violó los artículos 143, 152 y 156 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes e impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de debatir sobre los dictámenes con verdadero conocimiento de su contenido y alcance, pues los Diputados fueron informados de la existencia de las iniciativas en la misma sesión y no contaron con la anticipación de 5 días previstos en la ley, para la entrega de los dictámenes.

La ausencia de motivación de la urgencia demuestra que la modificación de la orden del día tuvo el propósito de aprobar los dictámenes sin la debida intervención de las minorías.

La inobservancia del plazo para la entrega de los dictámenes es relevante, porque la misma premura para la aprobación de éstos, privó para su elaboración, porque la solicitud de endeudamiento y las iniciativas de reformas a las Leyes de Hacienda y para el Control de las Entidades Paraestatales, fueron turnadas a la Comisión dictaminadora el día 26 de diciembre de 2002, esto es, el día anterior al de la sesión y la reunión en la que se discutieron dichas iniciativas se llevó a cabo momentos antes de la sesión plenaria, además, los dictámenes no fueron firmados por la totalidad de los integrantes de la Comisión, lo cual pone en entredicho la equidad de la deliberación en esa instancia.

Tampoco se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, porque no todos los Diputados expresaron y defendieron su opinión en un contexto de deliberación pública, pues se limitó su derecho a estar presentes en el momento de la sesión y expresar su opinión en torno al paquete económico debatido, en contravención de los principios de democracia y representación.

Si el Presidente de la Mesa Directiva, una vez iniciada legalmente la sesión del 27 de diciembre de 2006, en uso de la facultad prevista en la fracción V del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, decretó un receso para analizar los dictámenes del paquete legislativo económico para 2007, suspendió la sesión y citó a los Diputados para discutirlos a las 9.00 horas del día 28 siguiente, no fue válido que el Vicepresidente en funciones decretara la ausencia de aquél y reanudara los trabajos en esa misma fecha, al considerar que no se justificó el receso y había el *quorum* requerido por el artículo 38 del ordenamiento señalado, pues también decretó un receso con el mismo fundamento, aunque menor, para que los Diputados presentes pudieran analizar los dictámenes ya que suspendió la sesión a las 12.30 horas y los citó para las 13.30 horas del mismo día, de modo que la única diferencia entre esas determinaciones fue la hora y el día hasta los cuales se decretó el receso, pero ambas decisiones obedecieron a la misma razón: Que los Diputados conocieran los dictámenes y estuvieran en aptitud de analizarlos.

Que entonces sí existió causa justificada para la suspensión de la sesión y la decisión del Presidente de la Mesa Directiva se ajustó a la fracción V del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes y el Vicepresidente de la Mesa Directiva, no tuvo razón para proseguir con ella, pues ya había sido suspendida, pero al haberla continuado, sin citar legalmente a todos los Diputados, se limitó el derecho de los que abandonaron el salón para expresar su opinión respecto de los dictámenes del paquete económico en cuestión.

³ **ARTICULO 1o.** La Hacienda Pública del Estado, percibirá durante el Ejercicio Fiscal 2007, de acuerdo con los ordenamientos fiscales, los siguientes ingresos, por los conceptos y las cantidades estimadas que se indican a continuación:

[...]		
VIII	INGRESOS EXTRAORDINARIOS	1,948,000,000
VIII.1	Financiamiento Neto	1,948,000,000
a)	Empréstitos	2,000,000,000

Las circunstancias de que el Vicepresidente hubiera ejercido las funciones del Presidente, que algunos Diputados hayan permanecido en el salón integrando quorum legal y los decretos hayan sido aprobados por la mayoría, no convalida las violaciones existentes, pues con ello se limitó el derecho de los ausentes.

No correspondía al Vicepresidente considerar ilegal la determinación del Presidente de la Mesa Directiva, pues en términos del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, esa decisión la debió haber tomado el Pleno del Congreso por mayoría de votos y en todo caso, proseguir con la sesión inicial a la cual fueron citados legalmente los Diputados y en la cual existía *quorum* legal.

No obsta a ello que uno de los Diputados hubiera solicitado al Presidente de la Mesa Directiva que sometiera al Pleno del Congreso su decisión de suspender la sesión y decretar un receso, pues esta moción no se votó y debido a ello, imperó la decisión del Presidente. En este caso, era obligación del Vicepresidente al ejercer las funciones de Presidente, tomar la votación al Pleno del Congreso para determinar si la decisión de su antecesor subsistía o no, pero al no hacerlo, prevaleció la decisión original, que al no haber sido revocada obligaba a que los dictámenes se analizaran a las 9.00 horas del 28 de diciembre de 2006, en que se citó a los Diputados y no en la tarde del mismo día 27, ante la presencia de solamente algunos de ellos.

No obsta a lo anterior, que los Diputados que permanecieron en la sesión en la cual se aprobaron los dictámenes, sean de diferente filiación partidista, entre ellos, algunos del Partido Acción Nacional, ni que en la sesión de 20 de diciembre de 2006 en que compareció el Secretario de Finanzas para solicitar la autorización para contratar empréstitos, hubieran estado presentes la mayoría de los Diputados, incluidos los actores, pues en la sesión en que se aprobaron los dictámenes se limitó el derecho de todos los Diputados a participar y exponer sus razones, ya que las minorías no estuvieron en posibilidad de manifestar su parecer.

Asimismo, el órgano legislativo no tuvo el tiempo suficiente para conocer y estudiar la solicitud y la iniciativa presentada por el Gobernador y debatir sobre ellas, con la posibilidad de las minorías de ser oídas; sin que valga en contra la afirmación de que su falta de intervención obedeció a su propia voluntad de abandonar el recinto, pues la violación al principio democrático no deriva de la ausencia de los diputados, sino de la forma en la cual las reglas que rigen los debates fueron manipuladas o inobservadas para obtener la aprobación de los dictámenes sin la posibilidad real de debate, pues existió una mayoría parlamentaria que decidió imponerse mediante la modificación de la orden del día, la inobservancia del plazo de 5 días para la entrega de los dictámenes, la negativa a decretar un receso suficiente para imponerse de su contenido, la indiferencia al hecho de que los dictámenes carecían de las firmas de algunos de los Diputados de la Comisión y el haberse seguido la sesión sin los cauces legales señalados en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

Conforme a las consideraciones relatadas, la mayoría de los Señores Ministros concluyó que en el caso no se respetaron los cauces que permitieran tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, se desconocieron los principios básicos de la voluntad de la cámara parlamentaria y tampoco se respetó el derecho de los integrantes del Congreso para opinar, discutir y defender los derechos que representan.

De esta manera y sin analizar los restantes conceptos propuestos, la mayoría de los Señores Ministros declaró la invalidez de los preceptos impugnados, con efectos a partir del siguiente al de la legal notificación de la resolución a los órganos legislativo y ejecutivo que respectivamente, expidieron y promulgaron los citados decretos.

Estas son, esencialmente, las consideraciones rectoras de la decisión invalidante de las normas impugnadas, adoptada por la mayoría de los Señores Ministros.

III.- MARCO TEORICO

Previamente a la exposición de los argumentos que fundan nuestra opinión en torno a los puntos concretos materia de la resolución, consideramos pertinente acudir al marco teórico aplicable, del cual destacamos tres características o notas distintivas del derecho parlamentario que rigen el desenvolvimiento de la actividad legislativa, a saber: La facultad de autorregulación del Congreso; el principio de adopción de sus decisiones por votación mayoritaria con respeto a las minorías y la flexibilidad del trámite parlamentario.

Conforme al primer postulado anunciado, relativo a la facultad de autorregulación del Congreso, debe afirmarse que es éste mismo, quien a partir de las bases constitucionales, dicta las normas que habrán de regir su estructura y funcionamiento interno.

Este principio lo consigna expresamente el artículo 27⁴, fracción XXVI, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, al señalar que es facultad del Congreso, expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual será aprobada por las dos terceras partes de su integrantes; asimismo, dispone que esa ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación partidista, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso, con la peculiaridad de que dicha ley no podrá ser vetada ni necesitará promulgación del ejecutivo estatal para tener vigencia. En esta línea, el artículo 17⁵ de la misma Constitución Local señala, en la parte conducente, que no podrán someterse a referéndum ni a plebiscito la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos.

Estas bases las reitera el artículo 2o.⁶ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, al establecer que dicha ley, sus reformas y adiciones no podrán ser objeto de veto, referéndum o plebiscito, ni requerirán para su vigencia, la promulgación por parte del Poder Ejecutivo, sino que el Congreso del Estado ordenará su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

Como se advierte, el principio de autorregulación encuentra su máxima expresión en la facultad del Congreso Local para expedir la Ley que regula la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, con matices y características que no se encuentran tratándose de la expedición de otras normas propias de su competencia, tales como que no podrá ser objeto de consulta popular a través de referéndum o plebiscito, ni de veto por parte del Titular del Poder Ejecutivo Local; inclusive, ni siquiera requiere que éste la promulgue, sino que el Congreso ordenará directamente su publicación en el Periódico Oficial del Estado, prescindiendo así de la colaboración tradicional entre el legislativo y el ejecutivo en estos aspectos, típicos en otros casos.

Estas exclusiones refuerzan la noción autorregulatoria del Congreso, el cual, al otorgarse sus normas de estructura y funcionamiento, no obedece a ningún designio externo, sino a su propia potestad, no sujeta a ninguna otra voluntad en el aspecto material y formal del ejercicio de esa atribución propia que lo reafirma como Poder, con la salvedad de no violentar el marco constitucional del Estado.

En este sentido, la doctrina ha señalado que el estamento jurídico del Congreso está dotado **“...de una esfera material de competencia exclusiva, y constituyen fuentes de derecho objetivo; así que deben quedar sustraídas al imperio de la ley ordinaria los objetivos disciplinados por aquellas fuentes.”**⁷

Pasando a otro punto, el relacionado con la adopción de las decisiones del Congreso, por votación de la mayoría, coincidimos con la acepción doctrinaria de este vocablo que señala: **“La votación en el derecho parlamentario es el mecanismo en virtud del cual se aprueba o rechaza un proyecto de iniciativa de ley...Esta etapa tiene lugar dentro del procedimiento legislativo, una vez que se han cerrado las discusiones en lo general, y de los artículos en lo particular.”**⁸

Acerca de la votación mayoritaria, también en la doctrina se ha dicho que: **“Es principio general del Derecho que en los órganos colegiados la voluntad de la mayoría se imputa y se considera como la voluntad de tales órganos. Esto es lo que ocurre en las Cámaras parlamentarias, donde las votaciones sirven para manifestar la voluntad de las mayorías, y, por ende, la de las propias instituciones.”**⁹

Conforme a esto, en un ente colectivo, como el Congreso del Estado de Aguascalientes, la voluntad general legitima sus decisiones.

⁴ Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

(...)

XXVI.- Expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual será aprobada por las dos terceras partes de sus integrantes.

La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso.

Esta Ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Estatal para tener vigencia.

⁵ (...)

No podrán someterse a Referéndum ni a Plebiscito aquellas leyes o artículos que contemplan las siguientes materias:

(...)

c).- Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos.

⁶ ARTICULO 2o.- Esta Ley, sus reformas y adiciones, no podrán ser objeto de veto, referéndum o plebiscito, ni requerirán para su vigencia de la promulgación por parte del Poder Ejecutivo. El Congreso del Estado, ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

⁷ Galeotti, citado por Silvano Tossi, en Derecho Parlamentario, (traducida del Italiano). 1a. edición. México, editorial Porrúa, 1996, página 80.

⁸ Enrique Armando Salazar Abaroa. Glosario Mínimo de Términos Parlamentarios en *Derecho Político Parlamentario*. 1a. edición, México, editorial Porrúa, 2005, página 469.

⁹ Fernando Santaolaya. Derecho Parlamentario Español. Madrid, Espasa Calpe, 1990, página 221.

Esta regla, en modo alguno afecta o contradice el principio democrático que rige su actuación y toma de decisiones, sino por el contrario, lo afirma, porque los Diputados pertenecientes a las mayorías y a las minorías parlamentarias, como integrantes de ese Poder, intervienen en el procedimiento legislativo en condiciones de igualdad, con las mismas oportunidades de participación, discusión y debate, deliberación y votación, lo cual permite que expresen libremente sus corrientes ideológicas, sus opiniones en los asuntos de su competencia y su voluntad a través del sufragio que nominalmente tiene el mismo valor.

De esta manera, la decisión terminal, corresponde a la suma del mayor número de los sufragios, en determinado sentido, de cada uno de los Diputados y este es el resultado que prevalece, pues deja de ser el consenso de las mayorías frente a las minorías, para convertirse en la voluntad institucional del órgano de Poder que la emite.

A través de esta fórmula se manifiesta el principio democrático, en los órganos deliberativos.

Por estas razones se afirma que con la participación tanto de las mayorías, como de las minorías, en el procedimiento de creación de las leyes, se respeta el principio democrático, que rige esencialmente el funcionamiento y la toma de decisiones en un órgano parlamentario.

Una de las primeras bases que garantiza la vigencia de este postulado de votación mayoritaria, se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, que establece el número de Diputados que integrarán el Congreso: **18** por el principio de votación de mayoría relativa y hasta 9 por el de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, para hacer un total de **27**; esta fórmula numérica asegura que, reunidos todos los Diputados, siempre existirá una votación mayoritaria.

Esta pauta se hace expresa en el artículo 172¹⁰, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, conforme al cual las resoluciones del Congreso (como los decretos impugnados en el juicio), se tendrán aprobadas por mayoría relativa, esto es, cuando concurran en el mismo sentido, los votos de cuando menos la mitad, más uno, de los Diputados presentes.

Finalmente, en torno a la flexibilidad en el trámite parlamentario, debe decirse que, en principio, para la formación de las leyes, debe seguirse el procedimiento establecido en los artículos 30 a 35¹¹ de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, que puede resumirse de la siguiente manera:

Tienen iniciativa legal: Los Diputados al Congreso del Estado; el Gobernador; el Supremo Tribunal de Justicia; y, los Ayuntamientos, estos dos últimos, en los asuntos de su competencia.

Toda iniciativa, sin más trámite que el inherente a su lectura, pasará a la Comisión respectiva, para que la dictamine.

¹⁰ ARTICULO 172.- Para la aprobación de resoluciones se entiende por:

I.- Mayoría relativa, los votos en el mismo sentido, de cuando menos la mitad más uno de los Diputados presentes;

¹¹ Artículo 30.- La iniciativa de las leyes corresponde:

I.- A los Diputados al Congreso del Estado.

II.- Al Gobernador.

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos de su ramo; y

IV.- A los Ayuntamientos, en los asuntos de su competencia.

Artículo 31.- Toda iniciativa, pasará, sin otro trámite que su lectura, a la Comisión respectiva para que dictamine. Cuando la iniciativa corresponda a algún Municipio o se refiera a materias municipales, deberá oírse la opinión de los Ayuntamientos, en los trabajos de las Comisiones. El modo, forma y término para las discusiones y votaciones se establecerán en la Ley Orgánica y Reglamento del Congreso del Estado.

En los mismos términos se procederá respecto de las iniciativas que se refieran a los ámbitos de competencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

Artículo 32.- Aprobada una iniciativa de Ley o Decreto por el Congreso del Estado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer o transcurrido el plazo sin haberlas hecho, lo publicará dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso contrario, el Congreso del Estado ordenará su publicación.

Se reputará sancionada por el Poder Ejecutivo toda Ley o Decreto no devuelto con observaciones al Congreso del Estado, dentro de los siguientes veinte días hábiles en que se recibió; a no ser que corriendo este término hubiere cerrado el Congreso sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Diputación Permanente.

La iniciativa de Ley o Decreto vetada total o parcialmente por el Ejecutivo, será devuelta con sus observaciones al Congreso del Estado, quien deberá discutirlo de nuevo y si fuere confirmado o aceptadas las observaciones por el voto de las dos terceras partes del número total de los Diputados, la iniciativa será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su publicación dentro de los diez días hábiles siguientes al de su recepción; de no hacerlo, el Congreso del Estado ordenará su publicación.

Las votaciones serán nominales.

El Ejecutivo del Estado no podrá vetar las resoluciones del Congreso cuando éste actúe como Colegio Electoral o como Gran Jurado. Tampoco podrá hacerlo respecto de los Decretos que expida la Diputación Permanente convocando al Congreso a períodos extraordinarios de sesiones.

Artículo 33.- La iniciativa que sea desechada por el Congreso, no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período ordinario.

Artículo 34.- En casos urgentes a juicio del Congreso, sin omitir ningún trámite, las resoluciones sobre las iniciativas se darán en razón de la premura indicada.

Artículo 35.- Para su observancia, las Leyes y Decretos deberán publicarse en Periódico Oficial del Estado y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación. Cuando en la Ley o Decreto se fije la fecha en que debe empezar a regir, su publicación se hará por lo menos tres días antes de aquélla.

Cuando la iniciativa corresponda a algún Municipio o se refiera a materias municipales, deberá oírse la opinión de los Ayuntamientos en los trabajos de las Comisiones. En los mismos términos se procederá respecto de las iniciativas que se refieran a los ámbitos de competencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

Aprobada una iniciativa de Ley o Decreto por el Congreso del Estado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer o transcurrido el plazo sin haberlas hecho, lo publicará dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso contrario, el Congreso del Estado ordenará su publicación.

Se reputará sancionada por el Poder Ejecutivo toda Ley o Decreto no devuelto con observaciones al Congreso del Estado, dentro de los siguientes veinte días hábiles en que se recibió; a no ser que corriendo este término hubiere cerrado el Congreso sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Diputación Permanente.

La iniciativa de Ley o Decreto vetada total o parcialmente por el Ejecutivo, será devuelta con sus observaciones al Congreso del Estado, quien deberá discutirlo de nuevo y si fuere confirmado o aceptadas las observaciones por el voto de las dos terceras partes del número total de los Diputados, la iniciativa será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su publicación dentro de los diez días hábiles siguientes al de su recepción; de no hacerlo, el Congreso del Estado ordenará su publicación.

Las votaciones serán nominales.

El Ejecutivo del Estado no podrá vetar las resoluciones del Congreso cuando éste actúe como Colegio Electoral o como Gran Jurado. Tampoco podrá hacerlo respecto de los Decretos que expida la Diputación Permanente convocando al Congreso a períodos extraordinarios de sesiones.

La iniciativa que sea desechada por el Congreso, no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período ordinario.

Para su observancia, las Leyes y Decretos deberán publicarse en Periódico Oficial del Estado y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación. Cuando en la Ley o Decreto se fije la fecha en que debe empezar a regir, su publicación se hará por lo menos tres días antes de aquélla.

En términos generales este es el trámite establecido en la Constitución Local, para la elaboración de las leyes.

Sin embargo, existe una modulación a este procedimiento, en función de los tiempos, pues el artículo 34 del mismo código político estatal primo, establece que en casos urgentes, a juicio del Congreso y sin omitir ninguno de los trámites indicados, las resoluciones sobre las iniciativas se darán en razón de la premura indicada.

Esta cláusula constitucional establece un principio de ductilidad, por virtud del cual, los trámites al seno del Congreso pueden agilizarse por razones de urgencia; en este tenor, los artículos 133¹² y 143¹³ de la ley orgánica citada, respectivamente, previenen la dispensa de la lectura integral de una iniciativa, cuando así lo decida el Pleno por mayoría relativa o bien, que un proyecto se debata, sin que previamente hubiera pasado a la Comisión correspondiente, cuando por acuerdo expreso se califique como urgente o de obvia resolución.

Una vez precisados estos principios generales, a continuación nos referiremos a las particularidades del caso y expondremos las razones por las cuales estimamos que no existieron violaciones trascendentales al procedimiento legislativo que justifiquen la invalidación de las normas impugnadas.

IV.- ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE FUNDAN EL VOTO

Sin desconocer la fuerza vinculante de la resolución aprobada, por constituir cosa juzgada, además, con efectos invalidantes en razón de la votación obtenida, quienes suscribimos este voto de minoría no compartimos las consideraciones que sustentan la decisión alcanzada por la mayoría, de lo cual dejamos constancia en este voto disidente, que fundamos en el último párrafo del artículo 7o.¹⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹² ARTICULO 133.- La iniciativa será leída íntegramente en el Pleno por el diputado que la presente o por los secretarios de la Diputación Permanente. Cuando ésta provenga de otro Poder será leída por el Presidente o los Secretarios.

Las iniciativas que por su extensión requieran varias horas para su lectura, serán leídas parcialmente durante el número de sesiones que fueren necesarias.

Podrá dispensarse la lectura integral de una iniciativa, cuando así lo decida el Pleno por mayoría relativa, siempre y cuando obre un ejemplar de la misma en poder de cada uno de los Diputados, asimismo, podrá acordarse que se lea una síntesis de la misma.

Cuando la iniciativa sea presentada en el período de receso del Congreso del Estado, será leída por los secretarios de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente. La iniciativa será comunicada a todos los diputados, en términos del Artículo 137 de esta Ley. Por acuerdo de la Mesa Directiva, se podrá dispensar la lectura de la iniciativa. En todo caso, se dará lectura a una síntesis de la misma.

¹³ ARTICULO 143.- Ningún proyecto o proposición podrá debatirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que, por acuerdo expreso del Congreso, se calificaren de urgentes o de obvia resolución.

¹⁴ (...)

Siempre que un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

Ante todo, señalamos que en términos de los artículos 40¹⁵ y 41¹⁶ de la Constitución General de la República, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación conforme a los principios establecidos en la propia ley fundamental y que en este ámbito, el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de los Estados, en lo concerniente a su régimen interior.

Conforme a lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga un ámbito competencial exclusivo a los Estados, quienes son soberanos en lo concerniente a su régimen interior, con exclusión de los demás órdenes existentes, incluido el nacional; en este sentido, la Constitución Federal no regula los procesos legislativos estatales, sino que ésta es una atribución reservada a las Constituciones y ordenamientos locales aplicables.

Luego, para verificar si existieron o no las violaciones al procedimiento de expedición de las normas impugnadas declaradas por la mayoría y si fueron o no trascendentales para invalidarlas, debe atenderse necesariamente a los designios de las normas estatales aplicables al proceso legislativo de que se trata.

En el caso, los artículos 14¹⁷, 15¹⁸, 16¹⁹ 17²⁰ y 27²¹, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, señalan que el Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Poder Legislativo se deposita en una congregación denominada Congreso del Estado, integrado por representantes del pueblo que residen en el territorio, electos en su totalidad cada tres años, que se denominarán Diputados, en número de 18 por el principio de votación de mayoría relativa y hasta 9 por el principio de representación proporcional; asimismo, es facultad del Congreso del Estado de Aguascalientes, legislar sobre las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación.

Siendo así, el Congreso demandado tiene atribuciones para legislar y modificar los preceptos de las Leyes de Hacienda, de Control de las Entidades Paraestatales y de Ingresos, impugnados en la controversia constitucional.

La modificación de los preceptos cuya invalidez decretó la mayoría, fue aprobada en la sesión ordinaria de la Quincuagésima Novena Legislatura, celebrada el día 27 de diciembre de 2006 en el recinto oficial del Poder Legislativo, al tenor de la versión estenográfica correspondiente.

Del análisis de ese legajo, se advierte que una vez verificada la asistencia de los Diputados que conforman el quorum legal, el Presidente de la Mesa Directiva declaró abiertos los trabajos de esa sesión ordinaria. En los puntos XIX, XX y XXI de la orden del día originalmente propuesta, estaban previstos los dictámenes de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, relativos a las Leyes de Hacienda y de Ingresos. A petición del Diputado Efraín Castillo Valadez, la orden del día se modificó para que éstos pasaran a ser los primeros puntos a desahogar, lo cual fue aprobado por mayoría de 13 Diputados. Esto desvirtúa la afirmación de la mayoría de los Señores Ministros, en el sentido de que el cambio en la orden del día tuvo la intención de aprobar los dictámenes sin la intervención de las minorías, pues en contra de esa aseveración, debe decirse que esa determinación fue votada por la mayoría de los Diputados presentes, antes que se decretara el del receso y que la minoría de los Diputados se retirara de la Sala de Sesiones, de modo que ésta no quedó excluida de su intervención y participación, en lo concerniente al cambio de la orden del día.

Es pertinente acotar que en esa primera parte de la sesión, antes del receso, se admitió por uno de los Diputados, que es una práctica usual, debido a la urgente y obvia resolución, que los términos se abrevien, sin que ninguno de los presentes hubiera reconvenido estas afirmaciones y tales principios de flexibilidad en el debate, están establecidos expresamente en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Aguascalientes, como quedó de manifiesto en el apartado precedente.

¹⁵ Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

¹⁶ Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...)

¹⁷ Artículo 14.- El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un sólo individuo o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona.

¹⁸ Artículo 15.- El Poder Legislativo se deposita en una corporación que se denomina Congreso del Estado.

¹⁹ Artículo 16.- El Congreso se integrará con representantes del pueblo que residan en el territorio del Estado, electos en su totalidad cada tres años y que se denominarán Diputados.

Por cada Diputado Propietario se elegirá (sic) un Suplente.

²⁰ Artículo 17.- El Congreso del Estado estará integrado por dieciocho Diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta nueve Diputados Electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal cuya demarcación es el Estado.

²¹ Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

I.- Legislar para el Estado, sobre todas las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación.

Continuando con los hechos acontecidos en esa sesión, el Presidente de la Mesa Directiva, en uso de las atribuciones que le concede el artículo 50²², fracción V, de la ley orgánica citada, decretó un receso hasta las 9 de la mañana del día 28 siguiente, en que continuaría la sesión, en atención a la solicitud formulada por el Diputado David Angeles Castañeda, en virtud de que no se habían presentado los dictámenes legislativos correspondientes a los preceptos cuya invalidez se decretó y era necesario imponerse de su contenido para llevarse a cabo la deliberación parlamentaria.

Inmediatamente, el Diputado Efraín Castillo Valadez, solicitó al Presidente del Congreso sometiera esa determinación a la decisión del Pleno, petición que no fue acordada y en cambio, se suspendió la sesión del Congreso. Acto seguido, el Presidente de la Mesa Directiva y algunos Diputados abandonaron el recinto, permaneciendo en él, la mayoría de éstos, entre los que se encontraban integrantes de diversos grupos parlamentarios.

Lo hasta aquí relatado permite concluir, en principio, que no fue la asamblea legislativa la que infringió el procedimiento legislativo, como sostiene la mayoría, sino el propio Presidente de la Mesa Directiva, pues su decisión de suspender la sesión fue reclamada por uno de los Diputados, lo que en términos del artículo 52²³ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, obligaba a tomar la votación solicitada para que el Pleno o Asamblea deliberante, acordara lo conducente en torno a dicho receso, pues en términos de los artículos 36²⁴, fracción I y 37²⁵ de la ley en cita, el Pleno es el órgano supremo del Congreso del Estado, con primacía sobre la propia Mesa Directiva; no obstante lo cual, el Presidente de ésta nada acordó sobre el particular y por ende, no sometió su decisión a la aprobación del Pleno, para que fuera éste quien acordara si había lugar, o no, a decretar el receso en cuestión, omisión que de suyo implica una infracción a dicho dispositivo legal que rige el trámite legislativo.

Con motivo de esta decisión, sólo el Presidente de la Mesa Directiva y algunos Diputados abandonaron el recinto, pero la mayoría de ellos, 15 de un total de 27, que representan más del 50% de los miembros del Congreso, requeridos como mínimo para que pueda ejercer sus funciones, en términos del artículo 38²⁶ de la ley en cita, permanecieron en él, lo cual significa que esta mayoría, conformada por Diputados integrantes de todos los grupos parlamentarios representados en el Congreso, que decidió continuar en la sala, integrando *quorum* legal, no compartió la decisión de aquél de suspender los trabajos legislativos, pues de otra manera no se entendería la continuidad de su presencia, además de que ésta constituye uno de sus deberes, pues el artículo 18²⁷, fracción I, de la ley citada establece que son obligaciones de los Diputados asistir a todas las sesiones del Pleno y de las Comisiones o Comités, permaneciendo en ellas desde el inicio y hasta su conclusión.

Si la sesión aún no había concluido, sino únicamente estaba suspendida, era obligación legal de los Diputados permanecer en ella; por tanto, no existió justificación para que el Presidente de la Mesa Directiva, acompañado de una minoría de los congresistas, se retirara del lugar ni, por lo tanto, existió impedimento legal o material alguno para que esa minoría interviniera en los trabajos legislativos, de modo que su falta de participación en la aprobación de los preceptos impugnados obedeció a su propia voluntad y decisión de retirarse, a pesar de la obligación legal que tenían en contrario y no a una infracción a las normas del procedimiento atribuible a la mayoría de los Diputados que decidieron permanecer y continuar con los trabajos. De esta manera, la decisión unilateral del Presidente de la Mesa Directiva, no prevaleció ante la determinación de la mayoría de los congresistas de continuar con la sesión correspondiente. Este proceder, en vez de resultar violatorio del trámite legislativo, obedece al principio desarrollado en el apartado que antecede, relativo a la adopción de las decisiones de la asamblea, por la mayoría de sus integrantes, a través del cual, se manifestó válida y legítimamente la voluntad del Congreso del Estado de Aguascalientes de no ir al receso, y continuar con los trabajos legislativos.

22 ARTICULO 50.- Quien ocupe el cargo de Presidente de la Mesa Directiva, será a su vez el Presidente del Congreso del Estado durante el período de sesiones, tiene las siguientes atribuciones:

(...)

V.- Citar, abrir, prorrogar, suspender, levantar o aplazar por causa justificada las sesiones del Pleno;

23 ARTICULO 52.- Las resoluciones del Presidente podrán ser reclamadas por cualquiera de los Diputados, tomándose la votación por mayoría de votos para sancionar su proceder.

24 ARTICULO 36.- Son órganos del Congreso del Estado, los siguientes:

I.- El Pleno;

25 ARTICULO 37.- El Pleno del Congreso del Estado es la asamblea deliberante compuesta por la totalidad de los Diputados que lo integran, la cual actúa en los términos y con las formalidades establecidas por la presente Ley.

26 ARTICULO 38.- El Congreso del Estado sólo podrá ejercer sus funciones con la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

27 ARTICULO 18.- Son obligaciones de los Diputados:

I.- Asistir a todas las sesiones del Pleno y de las comisiones o comités de que formen parte, permaneciendo en ellas desde su inicio hasta su conclusión, en caso de abandonar definitivamente la sesión sin autorización del Presidente de la Mesa Directiva que corresponda, se considerará como falta injustificada. Solamente podrán dejar de concurrir a dichas sesiones por enfermedad o por cualquier otro motivo grave que les impida cumplir con tal obligación;

En efecto, debido a la ausencia temporal del Presidente de la Mesa Directiva, el Vicepresidente lo sustituyó, asumió sus funciones, con fundamento en el artículo 44²⁸ de la ley orgánica de ese cuerpo legislativo y al existir *quorum* legal, la mayoría, integrada por todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso, decidió proseguir con los trabajos legislativos, no sin antes decretar un receso, de las 12.30 a las 13.30 horas de ese mismo día, para que los Diputados se impusieran del contenido de los dictámenes y una vez reanudada, dicha sesión concluyó a las 19.00 horas con la aprobación de los preceptos impugnados.

En esa sesión se dio lectura a los dictámenes respectivos, con dispensa en uno de ellos, lo que está permitido constitucional y legalmente, según se expuso en el apartado precedente; dichos dictámenes se sometieron a debate tanto en lo general como en lo particular, se preguntó a los integrantes de la asamblea si deseaban intervenir en el debate y el sentido de su intervención, asimismo participaron en el debate quienes quisieron hacerlo, se tomó la votación nominal y se aprobaron, conforme a los trámites establecidos en los artículos 158²⁹, 159³⁰, 160³¹, 169³² y 171³³, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

De esta manera, contrariamente a lo afirmado en la ejecutoria, los preceptos impugnados sí fueron aprobados por la asamblea legislativa, constitucional y legalmente constituida con la mayoría de sus integrantes, en la cual se cumplieron los estándares establecidos por el Tribunal Pleno al resolver las acciones inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006, ya que:

1. El procedimiento legislativo respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, a través de los cauces que permitieron tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, pues al efecto destaca que la integración y *quorum* del Congreso fueron los adecuados y se aplicaron las reglas que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
2. El proceso deliberativo concluyó con la correcta aplicación de las reglas de votación.
3. La deliberación parlamentaria y las votaciones fueron públicas.

²⁸ ARTICULO 44.- En las ausencias temporales del Presidente de la Mesa Directiva, el Vicepresidente lo sustituirá y el Prosecretario cubrirá las ausencias temporales de alguno de los secretarios.

Si las ausencias del Presidente fueren mayores a veintidós días en periodos de sesiones, la Mesa Directiva acordará la designación del Vicepresidente en funciones de Presidente y el Segundo Secretario asumirá el cargo de Vicepresidente para cumplir con el periodo para el que fue elegida la Mesa Directiva. Asimismo, y para tal efecto, las ausencias por dichos plazos de sus demás integrantes serán consideradas vacantes y se procederá a la elección respectiva.

La elección de los suplentes de la Mesa Directiva se realizará en los mismos términos establecidos para la elección de los titulares.

²⁹ ARTICULO 158.- La Comisión dictaminadora, como acto previo al debate de un asunto, podrá dar lectura a la iniciativa, pero en todo caso deberá dar lectura al dictamen y a la versión sintética de algún voto particular en contra, si lo hubiere.

Los dictámenes que por su extensión requieran varias horas para su lectura, serán leídos parcialmente durante el número de sesiones que fueren necesarias.

Podrá dispensarse la lectura integral cuando así lo decida el Pleno por mayoría relativa, siempre y cuando obre un ejemplar del mismo en poder de cada uno de los Diputados y asimismo, podrá acordarse que se lea una síntesis.

³⁰ ARTICULO 159.- Cumplido con lo previsto en el artículo anterior, el Presidente pondrá a discusión el dictamen, primero en lo general, para tales efectos se inscribirán los Diputados que pretendan hablar sobre el asunto, indicando el sentido de su intervención.

Hablarán por una sola vez en el orden en que se hubieren inscrito, alternativamente, primero a favor y luego en contra. Las intervenciones tendrán una duración máxima de diez minutos.

Los Diputados miembros de la Comisión o Comisiones dictaminadoras y los Diputados autores de la iniciativa, si los hubiere, podrán intervenir en el debate sin necesidad de inscripción previa.

Podrá concederse el uso de la palabra en el debate a representantes de los Poderes Ejecutivo y Judicial o de los Ayuntamientos, cuando en la sesión anterior se hubiere acordado, para lo cual se registrarán con el Presidente antes del inicio de la sesión.

Al término del debate a que se refiere este artículo, el Presidente someterá el dictamen a votación en lo general.

³¹ ARTICULO 160.- Para la discusión en lo particular, se inscribirán los Diputados que pretendan hablar en contra, indicando las partes específicas del proyecto que serán objeto de su intervención y hablarán en el orden en que se hubieran inscrito.

Después de la intervención de cada Diputado, podrán solicitar la palabra los Diputados que pretendan hablar a favor de la parte específica cuestionada y harán uso de la palabra en el orden en que se hubieren inscrito. Si varios Diputados se inscriben en contra de la misma parte de la iniciativa, harán uso de la palabra en forma seguida y a continuación, de igual manera lo harán los que soliciten la palabra para asumir la posición a favor.

En vista a los términos en que habrá de darse el debate en lo particular, la Mesa Directiva acordará si el mismo y la votación se realizan específicamente sobre cada tema en particular o si en un solo debate y votación se abordan todos los temas particulares.

Los Diputados, también en vista al debate en lo particular, podrán proponer a la Mesa Directiva lo conducente para efectos de discusión y votación.

³² ARTICULO 169.- Aprobado un dictamen en lo general y no habiendo inscripción alguna para el debate en lo particular, se tendrá por aprobado el dictamen en lo particular, sin necesidad de efectuar la votación respectiva.

Si de la discusión y votación en lo particular resulta la afectación del proyecto en lo esencial, el asunto volverá a la Comisión para la nueva elaboración del dictamen, que tomará en consideración las determinaciones del Pleno sobre aspectos particulares.

Si únicamente se rechazan algunas partes concretas del dictamen, el Presidente preguntará al Pleno si se modifica ahí mismo o debe regresar a la Comisión que haya dictaminado para su corrección.

³³ ARTICULO 171.- Serán sometidos a votación del Pleno, todos los asuntos sobre los que tenga que resolver el Congreso del Estado. Las votaciones podrán ser:

A) Nominales sobre:

Por eso consideramos, en oposición a lo resuelto por la mayoría de los señores Ministros, que en el caso sí se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, incluídas las minorías y las omisiones en que éstas incurrieron, no pueden ser oponibles a la voluntad general del Congreso ni, conforme a los principios democráticos universalmente admitidos, pueden prevalecer sobre las decisiones adoptadas por el ente colectivo. Por tanto, estimamos que resulta altamente cuestionable que, habiéndose cumplido con todas las formalidades constitucionales y legales del proceso legislativo, se anule lo actuado por un Congreso estatal con base en argumentaciones basadas en ponderaciones relativistas sobre estándares que debieron regir, según la mayoría, a los procesos deliberativos, pero que no encuentran sustento en las normas positivas ni en la conducta asimilada por el cuerpo legislativo.

En otro orden, respecto de la violación consistente en que los dictámenes legislativos concernientes a los preceptos impugnados no están firmados por todos los miembros de la Comisión Dictaminadora, señalamos lo siguiente.

Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, a las cuales corresponde, de manera fundamental, el conocimiento y dictamen de las iniciativas legales relacionadas con su competencia; las hay ordinarias y especiales; entre las primeras se encuentra la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la cual concierne el conocimiento y dictamen de los asuntos relativos a las leyes hacendarias y de ingresos del Estado, así como las adiciones, modificaciones o enmiendas a las leyes vigentes en esas materias. Se integra hasta con 5 miembros, toma sus decisiones por mayoría de votos y una vez que emite el dictamen y éste es firmado, lo distribuye a los integrantes del Congreso del Estado, acompañándoles la versión documental en copia o en medio electromagnético, todo lo anterior, conforme a lo dispuesto por los artículos 74³⁴, 75³⁵, fracción III, 78³⁶, fracciones I y II, 98³⁷, 101³⁸ y 152³⁹, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

Del análisis de los dictámenes correspondientes a las reformas y adiciones a las Leyes de Ingresos, de Hacienda y de Control de Entidades Paraestatales, todas del Estado de Aguascalientes, se advierte que sólo los suscribieron 4 de los 5 miembros que la integran, de modo que falta la firma de uno de ellos.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el proceso legislativo tiene, esencialmente, dos etapas: La primera, a cargo de una Comisión, a la cual corresponde estudiar de primera intención el tema y formular un dictamen, según se estableció con antelación y la segunda, a cargo del Pleno del Congreso, que delibera y decide sobre la base del dictamen. Por tanto, puede afirmarse que el trabajo en comisiones es preparatorio y el del Pleno, terminal o definitivo.

Conforme a esto, la labor parlamentaria tiene finalidades concretas en cada una de esas etapas, pues la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta que será presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, el cual tiene como función principal discutir la iniciativa, a partir del dictamen y decidir lo conducente, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran.

En ese tenor, la infracción al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, consistente en la falta de firma en los dictámenes respectivos, de uno de sus integrantes, es intrascendente para conducir a decretar la invalidez de la norma, pues los documentos aparecen suscritos por la mayoría de los miembros que la conforman, requisito exigido para su plena validez conforme al artículo 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, por lo que cumplieron su cometido de actos preparatorios del procedimiento legislativo,

³⁴ ARTICULO 74.- Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones, evaluaciones y propuestas de resolución, contribuyen a que el Congreso del Estado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

³⁵ ARTICULO 75.- El Congreso del Estado cuenta con comisiones ordinarias y especiales. Las comisiones ordinarias son las que se mantienen de Legislatura a Legislatura, y son las siguientes:

(...)

III.- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;

³⁶ ARTICULO 78.- Corresponde a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, el conocimiento y dictamen de los siguientes asuntos:

I.- Las Leyes Hacendarias del Estado y de los Municipios, así como adiciones, modificaciones o enmiendas a las leyes, que sobre esa materia se encuentran vigentes;

II.- Las Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios;

³⁷ ARTICULO 98.- Las comisiones ordinarias se constituirán en la Sesión Ordinaria siguiente a aquélla en que se instala la Legislatura, tendrán hasta cinco miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Contarán con un Presidente, un Secretario y tres Vocales. Cada Diputado podrá presidir sólo una de ellas, y podrá participar hasta en cinco de dichas Comisiones, para estos efectos, no se computará, la pertenencia a la Comisión de Gobierno ni a las Especiales.

³⁸ ARTICULO 101.- Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros y su Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Cuando alguno de los miembros de cualquier Comisión disienta de la resolución adoptada, podrá solicitar que se asiente su voto particular en contra por escrito en el acta o dictamen respectivo, para el efecto de que sea sometido a la consideración del Pleno, el cual aprobará o desechará tanto el dictamen y su resolución o el voto particular en contra.

³⁹ ARTICULO 152.- El dictamen, una vez firmado, será distribuido a todos los Diputados integrantes del Congreso del Estado, acompañándoles la versión documental en copia o en medio electromagnético.

pues a través de ellos la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Quincuagésima Novena Legislatura se avocó al análisis y estudio de las iniciativas de reformas legales, expuso y sometió a consideración de la asamblea su parecer sobre ellas, lo que permitió a esta última deliberar y, finalmente, aprobarlos, quedando así purgado cualquier otro vicio formal que hubiere existido, lo que a su vez significa que no podían considerarse trascendentales para el resultado final del debate y votación parlamentarios.

En este aspecto, resultan aplicables las jurisprudencias números P./J 117/2004 y P./J 94/2001, del Tribunal Pleno, cuyo contenido, respectivamente, es el siguiente:

“No. Registro: 179,813

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, diciembre de 2004

Tesis: P./J. 117/2004

Página: 1111

PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales establecen, en relación con los procesos legislativos, dos etapas: la primera corre a cargo de una Comisión que después de estudiar el tema correspondiente, formula un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide. El trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas tiene finalidades concretas, pues la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran. En ese tenor, la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es al que le corresponde la facultad decisoria.”

“No. Registro: 188,907

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIV, agosto de 2001

Tesis: P./J. 94/2001

Página: 438

VIOLACIONES DE CARACTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.

Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por

ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.”

Algo similar sucede con la violación consistente en que los dictámenes no fueron repartidos con la anticipación de 5 días hábiles a su debate y votación, prevista en el artículo 156⁴⁰ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, pues no debe perderse de vista que los preceptos reformados formaron parte de un paquete económico para el año 2007, el cual se rige por el principio de anualidad, ya que por razones de política tributaria coincide con el ejercicio fiscal que comprende el período de un año calendario, el cual comienza, precisamente el día primero de enero⁴¹.

En esa virtud, si la sesión se verificó el día miércoles 27 de diciembre de 2006 y ese mismo día se repartieron los dictámenes, en esa fecha era ya materialmente imposible que transcurrieran los 5 días hábiles requeridos por la ley, pues hasta antes del día lunes 1o. de enero de 2007, sólo habrían transcurrido dos días hábiles, a saber, el jueves 28 y el viernes 29, de manera que esta formalidad ya no podría cumplirse, a menos que el paquete económico se analizara, aprobara y entrara en vigor con posterioridad a la fecha de inicio del ejercicio fiscal, lo cual desfazaría los tiempos y rompería el equilibrio y balance que en estos casos debe existir conforme a la lógica del sistema económico en cuestión. Corrobora la urgencia el hecho de que el Presidente del Congreso, como consta en autos, pretendía citar a la Asamblea para el día siguiente, a efecto de discutir y votar dichos dictámenes.

⁴⁰ ARTICULO 156.- Ningún asunto será puesto a debate y votación si el dictamen respectivo no fue entregado a los Diputados con cinco días hábiles de anticipación.

Tampoco será discutido ni votado ningún asunto sobre materia municipal que, siendo aplicable a todos los Municipios, haya sido promovido por algún Ayuntamiento, y no hubiere sido notificado a los demás.

⁴¹ En este sentido, puede consultarse con mayor amplitud la tesis del Tribunal Pleno número P.XX/2002, cuyo contenido es el siguiente:

No. Registro: 187,083. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, abril de 2002. Tesis: P. XX/2002. Página: 12.

SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACION DEL ARTICULO 126 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATANDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, fundamentalmente en la Quinta y Sexta Epocas del Semanario Judicial de la Federación, emitió diversas tesis en las cuales sostuvo el criterio predominante de que tratándose de obligaciones de pago derivadas de sentencias de amparo a cargo de las autoridades responsables, no se sancionaría su incumplimiento cuando el pago no se encontrara previsto en el presupuesto autorizado, de manera que la responsabilidad de aquéllas quedaba limitada a la mera gestión ante los órganos competentes para que se autorizara el gasto correspondiente. En este sentido se orientan los siguientes criterios históricos, de rubros: "CASO EN QUE NO ES APLICABLE, DE MOMENTO, LA FRACCION XI EL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL. DEFECTO DE EJECUCION."; "SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCION DE LAS."; "SENTENCIAS DE AMPARO, INELUDIBLE EJECUCION DE LAS." e "INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA IMPROCEDENTE.", publicados, respectivamente, en el Informe de 1941, página 131 y en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XXXI, página 2277 y Tomo XLVII, página 4882, y Sexta Epoca, Volumen LXXVIII, Primera Parte, página 14. Sin embargo, estos criterios no deben prevalecer en la actualidad pues, por una parte, obedecen a la interpretación aislada del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que originalmente era el 125) y, por otra, desconocen la fuerza vinculatoria de las ejecutorias de amparo cuya eficacia deriva del mandato constitucional. Lo anterior es así, pues si bien es cierto que el presupuesto de egresos se rige por el principio de anualidad, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un periodo de un año, para el cual se planea precisamente el gasto público que implica la programación de actividades y cumplimiento de proyectos al menos durante ese tiempo, también lo es que el citado artículo 126 de la Norma Fundamental acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, de donde se desprende que en el propio texto de la norma constitucional referida, subyace el principio de modificación presupuestaria, al permitir que el gasto pueda programarse en dos momentos, uno anterior y otro posterior, a saber: a) Al aprobarse el presupuesto de egresos; o, b) En ley posterior, la que por su cronología necesariamente sucede a aquel proyecto presupuestario original en el tiempo; de manera que el precepto constitucional en mención, en lugar de constituir un valladar insuperable para la autoridad responsable, prevé la posibilidad de modificación del presupuesto original para adecuarlo a las necesidades sobrevenidas, es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que le permite solicitar los ajustes presupuestarios necesarios para enfrentar las obligaciones pecuniarias del Estado, gasto que necesaria e ineludiblemente debe autorizarse por tratarse del cumplimiento de un mandato de amparo cuya ejecución es impostergable. Además, si la autoridad ya tiene autorizado un presupuesto que le permite efectuar un pago, aun cuando no esté previsto específicamente en él, debe realizarlo si con ello da cumplimiento a un mandato de amparo, pues exclusivamente en esta hipótesis no podría considerarse jurídicamente que vulnerara la prohibición contenida en el artículo 126 de la Constitución General de la República, en razón de que el cumplimiento de las sentencias de amparo no puede quedar condicionado a la determinación de si se aprueba o no una partida presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta, dado que la majestad de la Constitución Federal impone categóricamente que aquéllas sean cumplidas inexcusablemente, por lo que únicamente en esta hipótesis no puede operar el principio de responsabilidad que deriva del mencionado artículo 126 constitucional, pues técnicamente no se estaría contraviniendo, sino que se actualizaría un caso de excepción en el que no sería punible la conducta de la autoridad. Asimismo, tal proceder tampoco contravendría el artículo 134 del Ordenamiento Fundamental, relativo al manejo de los recursos económicos con apego al principio de honradez, la cual se entiende como un actuar probo, recto, sin desvío alguno, pues no hay improbidad alguna en cumplir con un mandato de amparo, por el contrario, es un principio rector de los actos de la autoridad cumplir y hacer cumplir la Constitución y, por ende, los mandatos de amparo que derivan de ésta, cuya finalidad es el restablecimiento del orden constitucional.

A ello se debió que el Diputado Efraín Castillo Valadez, en una de sus intervenciones señalara que en sesiones anteriores, se aprobaron dictámenes relativos a leyes de ingresos y presupuesto, al igual que en este caso, por urgente y obvia resolución, dado que en ninguno de ellos se había cumplido el plazo previsto legalmente y en este sentido, se estaría siguiendo el mismo procedimiento conforme al cual se han venido aprobando los dictámenes, moción que, como ya se ha señalado, ninguno de los Diputados replicó en contrario, lo cual implica que tácitamente aceptaron proseguir con los trabajos en esas condiciones y, como se estableció en el apartado que antecede, está previsto constitucional y legalmente que los trámites legislativos se abrevien por razones de urgencia, de modo que este proceder no puede reputarse contrario a derecho, desde el momento en que la Constitución Local lo prevé y autoriza para situaciones como las que privaron en el caso de origen.

Por lo tanto, el hecho de que los dictámenes no hayan sido repartidos con la oportunidad deseada, constituye una violación intrascendente, pues habría sido perjudicial que los preceptos impugnados no se expidieran oportunamente. En abono de esto, no debe olvidarse que después de haberse retomado los trabajos legislativos, se decretó un receso en la sesión, con el objeto de que los Diputados se impusieran del contenido de los dictámenes, de manera que pudieron analizarlos previamente a la deliberación parlamentaria y con conocimiento de causa emitir su voto en torno a los mismos. De no considerarlo así, la mayoría absoluta de Diputados presentes pudieron solicitar un receso adicional o que terminara la sesión y se les citara para una fecha posterior.

Conforme a lo anterior, no compartimos la afirmación vertida en el proyecto, en el sentido de que no se respetó el derecho de participación de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, en condiciones de libertad e igualdad, pues analizados y sopesados en su conjunto los antecedentes del caso, es palmario que todos los Diputados tuvieron oportunidad de expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, de acuerdo con los estándares establecidos en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006.

Finalmente, queremos enfatizar que la minoría de Diputados que abandonó el recinto no puede obstaculizar el trabajo de la mayoría que permaneció integrada, formando el *quorum* constitucional y legal, que decidió continuar la sesión y aprobar los dictámenes, conforme al trámite que todos aceptaron, abreviando términos, dentro de la flexibilidad permitida por la Constitución y la ley aplicables, por razones de urgencia y obviedad.

Al invalidar los preceptos impugnados, la ejecutoria sanciona a la mayoría del Congreso, en aras de una minoría, que incurrió con su conducta en una violación a la Constitución y a la Ley que los rige, al haber abandonado el salón de sesiones indebidamente, antes que el Pleno se pronunciara respecto de la decisión de ir a un receso, hasta el punto en que la permanencia de la mayoría en el salón de sesiones, implicó la desaprobación de aquella determinación del Presidente de la Mesa Directiva.

Consideramos que la alteración de la regla fundamental de adopción de las decisiones por la mayoría de los miembros de la asamblea deliberante, que no incurrió en ninguna violación grave al procedimiento legislativo establecido, debida a la actitud ilegal de una minoría, es contraria a los principios democráticos que regulan el desenvolvimiento de los órganos legislativos.

De esta manera, al estimar que no existieron violaciones al procedimiento legislativo relevantes para conducir a decretar la invalidez de los preceptos impugnados, porque se cumplieron en lo fundamental, las normas constitucionales y legales aplicables, dejamos constancia, en este voto de nuestra disidencia sobre la resolución que adoptó la mayoría en este caso.

Respetuosamente

La Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- Rúbrica.- El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto de minoría que formulan la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 2/2007, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima novena Legislatura del Estado de Aguascalientes, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional de dicho Estado. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintitrés de octubre de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.