

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 19/2010, promovida por los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2010.

**ACTOR: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGESIMA
LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA.**

MINISTRO PONENTE: LUIS MARIA AGUILAR MORALES.

SECRETARIA: JESICCA VILLAFUERTE ALEMAN.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinticinco de octubre de dos mil diez.**

VISTOS; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el veinte de agosto de dos mil diez, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfredo Ahuja Pérez, Dagoberto Carreño Gopar, Angel Benjamín Robles Montoya, Gustavo Velásquez Lavariega, José Vásquez Morales, Juan Bautista Olivera Guadalupe, Guadalupe Rodríguez Ortiz, Francisca Pineda Vera, José de Jesús Romero López, Amador Jara Cruz, Magdiel Hernández Caballero, Perla Marisela Woolrich Fernández, Zenén Bravo Castellanos y Wilfredo Fidel Vásquez López, en su carácter de Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la declaración de invalidez del Decreto 1954, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el veintitrés de julio de dos mil diez.

SEGUNDO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49, 52, 54 y 116.

TERCERO. En los conceptos de invalidez se argumenta lo siguiente:

1. Se violó el derecho de la minoría legislativa de conocer y debatir la iniciativa en la Comisión de Administración de Justicia y luego debatir en forma informada en el Pleno del Congreso, en virtud de que el Decreto 1954 se aprobó en una supuesta urgencia que no fue justificada en la exposición de motivos. Aunado a lo anterior, la iniciativa no ameritaba urgencia, pues dicha ley entrará en vigor hasta el próximo trece de noviembre y el segundo periodo de sesiones terminó el quince de agosto, por lo que debió enviarse a comisión, discutirse y tal vez aprobarlo por el pleno en el mes de agosto antes de la conclusión, y aún así todavía se podría citar a sesión extraordinaria para acordar dichas reformas.

2. La dispensa en el trámite del procedimiento legislativo impidió a los distintos grupos parlamentarios conocer de la iniciativa, en virtud de que fue presentada el día en que se discutió, por lo que es evidente que no se tuvo tiempo suficiente para conocer y estudiar dicha iniciativa y, por ende, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea resultado del debate democrático. Además, de la votación con la que fue aprobada la reforma (veintiséis votos a favor y doce en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal, máxime porque se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso **legislativo** en el Estado.

3. La iniciativa se votó en forma económica, cuando debió ser la votación en forma nominal, porque se trata de una ley, lo que también contraviene el proceso legislativo, en virtud del contenido de los artículos 128 y 129 del Reglamento Interior del Congreso del Estado.

4. Las reformas realizadas son violatorias de los artículos 52, 54 y 116 de la Constitución Federal, toda vez que pretenden modificar la "Gran Comisión" por otra denominada "Junta de Coordinación Política" con iguales atribuciones, la que no privilegia los consensos al interior del próximo Congreso, por lo que viola el sistema democrático denominado sistema de gobernabilidad multilateral en los Congresos Legislativos que, por regla general, busca el consenso del partido mayoritario con los minoritarios, como se ha reconocido en la tesis P./J 73/2001.

5. Las reformas realizadas en donde el partido perdedor se atribuye facultades de nombrar Tesorero y Oficial Mayor del Poder Legislativo son inconstitucionales por no privilegiar los consensos en el Congreso del Estado de Oaxaca, como lo requiere un sistema democrático.

6. El artículo segundo del decreto contiene un error de técnica legislativa trascendente y que invalida todo el proceso legislativo, porque señala el nombre de "Reglamento Interior del Estado de Oaxaca", el cual es inexistente, por lo que no se tiene certeza del ordenamiento a que se refiere.

7. Además, las reformas sólo proponen un cambio de nombre de la Gran Comisión por la Junta de Coordinación Política. Las funciones de la Gran Comisión se pasaron al Presidente de la Junta de Coordinación Política (desde nombrar empleados hasta proponer el Tesorero y Oficial Mayor), por lo que las reformas lejos de ser un avance democrático como lo exige la sociedad oaxaqueña sólo es un cambio de nombre que no expresa la pluralidad política.

8. Se vulneró lo dispuesto por los artículos 76 y 77 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, pues la dispensa del trámite de la iniciativa se debió discutir por tres diputados en pro y tres en contra y después someterlo a votación, siendo que nunca se puso a discusión la dispensa del trámite.

9. El decreto impugnado carece sistemática jurídica y técnica legislativa ya que no se cumplieron todos los trámites legislativos previstos en la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Así, se contravino el artículo 16 constitucional en relación con los artículos 41, 42 y 43 de la Constitución local, pues dicho decreto es carente de fundamentación y motivación, así como una violación formal y material. En el caso, el Congreso del Estado no puede atribuirse la facultad de imponer a la nueva legislatura local, que entrará en funciones el trece de noviembre de dos mil diez, el procedimiento interno que llevará a cabo el Congreso para funcionar y legislar, con la creación de la "Junta de Coordinación Política" que a todas luces favorece a un grupo de partido, pues ninguna ley otorga dicha facultad, al hacerlo constituye una intromisión en la función objetiva y subjetiva del nuevo órgano legislativo, originándose un conflicto de competencia interna entre una y otra Legislatura.

La creación de la "Junta de Coordinación Política" la que manifiesta que dirigirá la mayoría de diputados de un solo partido, al hacer la reforma de los artículos 39 y 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, busca adecuar al contenido del precitado decreto a su criterio partidista más que legislativo, con lo que se aparta de su quehacer legislativo y desborda su órbita competencial, al subordinar a la nueva legislatura, por lo que el decreto constituye un exceso a sus facultades y una intromisión a la esfera jurídica de la nueva legislatura.

En ese tenor, la reforma aprobada contiene un vicio de origen por no haber sido presentada por el único facultado para ello, esto es, la nueva legislatura.

10. Las reformas violan el principio de división de poderes consagrado en el artículo 116 constitucional, porque el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado expresamente señala que la ley impugnada no necesita de promulgación, sin embargo, el Gobernador del Estado en una clara contravención e intromisión en el Poder Legislativo promulgó las reformas, lo que contraviene el primer párrafo del artículo 116, porque no se necesitaba dicha promulgación.

CUARTO. Por acuerdo de veinte de agosto de dos mil diez el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **19/2010** y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

En diverso auto de veintitrés de agosto de dos mil diez, el Ministro Instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Oaxaca, los que respectivamente emitieron y promulgaron las normas impugnadas, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que emitiera su pedimento; de igual forma, requirió al Congreso del Estado de Oaxaca para que, al rendir su informe solicitado, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, las iniciativas, los dictámenes y las actas respectivas.

QUINTO. Las autoridades demandas rindieron el informe respectivo, en los que expusieron lo que a su interés convino, defendiendo la constitucionalidad de las normas combatidas.

El Presidente de la Gran Comisión de la Sexagésima Legislatura del Estado, en representación del Congreso del Estado de Oaxaca, sustancialmente insiste en la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad porque en ningún momento la reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo viola los valores de la democracia representativa; no se conculca alguna disposición de la Constitución Federal; la reforma se apegó al procedimiento legislativo; no se violaron derechos de la minoría legislativa; en ninguna disposición contenida en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento prevén que la urgencia deba justificarse; y, porque las supuestas violaciones no se vinculan con algún precepto de la Constitución Federal.

Por su parte, el Consejero Jurídico, en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado, sostuvo la constitucionalidad de la promulgación reclamada, en términos de la facultad conferida por los artículos 53, fracciones I y IV, y 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

SEXTO. El Procurador General de la República, al formular su opinión respecto de los conceptos de invalidez en la presente acción de inconstitucionalidad, señaló diversos argumentos a través del pedimento PGR/406/2010.

SEPTIMO. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro Instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, y 10 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en virtud de que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y el Decreto 1954, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada con oportunidad.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, establece el plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Así, si los preceptos de la norma combatida fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad en cuestión el veintitrés de julio de dos mil diez, el plazo para ejercer la vía inició el veinticuatro siguiente y concluyó el veintitrés de agosto del año en cita, cómputo que ilustra el siguiente calendario:

JULIO						
Lun	Mar	Mié	Jue	Vie	Sáb	Dom
19	20	21	22	23 Publicación	24 Inicia plazo (1)	25 (2)
veintiséis (3)	27 (4)	28 (5)	29 (6)	30 (7)	31 (8)	

AGOSTO						
Lun	Mar	Mié	Jue	Vie	Sáb	Dom
						1 (9)
2 (10)	3 (11)	4 (12)	5 (13)	6 (14)	7 (15)	8 (16)
9 (17)	10 (18)	11 (19)	12 (20)	13 (21)	14 (22)	15 (23)
16 (24)	17 (25)	18 (26)	19 (27)	20 (28) Presenta demanda	21 (29)	22 (30)
23 Termina plazo	24	25	26	27	28	29

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]
II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]
d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese **inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.**

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

En esa tesitura, se advierte que la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada con oportunidad, toda vez que se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinte de agosto del año en curso, según consta del sello de recepción que obra al reverso de la foja treinta y ocho del expediente.

En ese tenor, la acción de inconstitucionalidad se presentó dentro del plazo señalado por la ley reglamentaria de la materia.

TERCERO. A continuación se procede al análisis de la legitimación de los promoventes, por ser un supuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Federal⁴ y 62, párrafo primero de la ley de la materia⁵, establecen que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, podrán ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el propio órgano, es decir, deben satisfacerse los siguientes extremos:

- a. Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal;
- b. Que dichos promoventes representen cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente; y,
- c. Que la acción de inconstitucionalidad se promueve en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

Lo anterior se actualiza en la especie, toda vez que se plantea la invalidez del Decreto 1954, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca.

Suscribe la demanda de acción de inconstitucionalidad Alfredo Ahuja Pérez, Dagoberto Carreño Gopar, Angel Benjamín Robles Montoya, Gustavo Velásquez Lavariaga, José Vásquez Morales, Juan Bautista Olivera Guadalupe, Guadalupe Rodríguez Ortiz, Francisca Pineda Vera, José de Jesús Romero López, Amador Jara Cruz, Magdiel Hernández Caballero, Perla Marisela Woolrich Fernández, Zenén Bravo Castellanos y Wilfredo Fidel Vásquez López, en su carácter de Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca.

Ahora bien, el artículo 33, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en lo conducente establece:

“Artículo 33. El Congreso del Estado estará integrado por 25 diputados electos según el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 17 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal...”

Así, el Congreso del Estado de Oaxaca se integra por 42 diputados, por lo que si en el caso suscriben la demanda catorce de los diputados que conforman la legislatura, es indudable que se satisface el 33% exigido por el texto constitucional.

En mérito de lo anterior, se concluye que los promoventes cuentan con la legitimación necesaria para intentar la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. El Presidente de la Gran Comisión de la Sexagésima Legislatura del Estado, en representación del Congreso del Estado de Oaxaca, sustancialmente insiste en la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad porque en ningún momento la reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo viola los valores de la democracia representativa; no se conculca alguna disposición de la Constitución Federal; la reforma se apega al procedimiento legislativo; no se violaron derechos de la minoría legislativa; en ninguna disposición contenida en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento prevén que la urgencia deba justificarse; y, porque los argumentos de invalidez no se vinculan con algún precepto de la Constitución Federal.

⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

⁵ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

Las causas de improcedencia propuestas deben desestimarse porque los planteamientos propuestos requieren del análisis de las cuestiones de fondo del asunto, lo que no es posible realizar en el estudio de la procedencia de la acción. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 36/2004, que dice:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.” (Registro No. 181395, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Junio de 2004, página: 865, P./J. 36/2004)

No existiendo más causales de improcedencia que aleguen las partes o que de oficio advierta este Alto Tribunal, procede ahora el análisis de los conceptos de invalidez propuestos.

QUINTO. En los conceptos de invalidez, se plantean diversos argumentos que, sistematizados y resumidos se traducen en lo siguiente:

1. Vicios al procedimiento legislativo
 - a. Competencia de la autoridad emisora.

El decreto impugnado carece de sistemática jurídica y técnica legislativa ya que no se cumplieron todos los trámites legislativos previstos en la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Así, se contravino el artículo 16 constitucional en relación con los artículos 41, 42 y 43 de la Constitución local, pues dicho **decreto es carente de fundamentación y motivación**, así como una violación formal y material. En el caso el Congreso del Estado no puede atribuirse la facultad de imponer a la nueva legislatura local, que entrará en funciones el trece de noviembre de dos mil diez, el procedimiento interno que llevará a cabo el Congreso para funcionar y legislar, con la creación de la “Junta de Coordinación Política” que, a todas luces favorece a un grupo de partido, pues ninguna ley otorga dicha facultad; al hacerlo constituye una intromisión en la función objetiva y subjetiva del nuevo órgano legislativo, originándose un conflicto de competencia interna entre una y otra legislatura.

En ese tenor, la creación de la “Junta de Coordinación Política” la que manifiesta que dirigirá la mayoría de diputados de un solo partido, al hacer la reforma de los artículos 39 y 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, busca adecuar al contenido del precitado decreto a un criterio partidista más que legislativo, con lo que se aparta del quehacer legislativo y desborda su órbita competencial, al subordinar a la nueva legislatura, por lo que el decreto constituye un exceso a sus facultades y **una intromisión a la esfera jurídica de la nueva legislatura.**

En consecuencia, la reforma aprobada contiene **un vicio de origen por no haber sido presentada por el único facultado para ello, esto es, la nueva legislatura.**

- b. Dispensa de trámite ordinario.

Se violó el derecho de la minoría legislativa de conocer y debatir la iniciativa en la Comisión de Administración de Justicia y luego debatir en forma informada en el Pleno del Congreso, en virtud de que el Decreto 1954 se aprobó en una supuesta **urgencia que no fue justificada** en la exposición de motivos. Aunado a lo anterior, la iniciativa no ameritaba urgencia, pues dicha ley entrará en vigor hasta el próximo trece de noviembre, y el segundo periodo de sesiones terminó el quince de agosto, por lo que debió enviarse a comisión, discutirse y tal vez aprobarlo por el pleno en el mes de agosto antes de la conclusión, y aún así todavía se podría citar a sesión extraordinaria para acordar dichas reformas.

La **dispensa en el trámite del procedimiento legislativo** impidió a los distintos grupos parlamentarios conocer de la iniciativa, en virtud de que **fue presentada el día en que se discutió**, por lo que es evidente que no se tuvo tiempo suficiente para conocer y estudiar dicha iniciativa y, por ende, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea resultado del debate democrático. Además, de la votación con la que fue aprobada la reforma (veintiséis votos a favor y doce en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal, máxime porque se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso legislativo en el Estado.

Se vulneró lo dispuesto por los artículos 76 y 77 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, pues la dispensa del trámite de la iniciativa se debió discutir por tres diputados en pro y tres en contra y después someterlo a votación, **siendo que nunca se puso a discusión la dispensa del trámite.**

c. Votación.

La iniciativa **se votó en forma económica**, cuando debió ser la votación en forma nominal, porque se trata de una ley, lo que también contraviene el proceso legislativo, en virtud del contenido de los artículos 128 y 129 del Reglamento Interior del Congreso del Estado.

d. Error en el segundo transitorio del decreto.

El **artículo segundo del decreto contiene un error de técnica legislativa** trascendente y que invalida todo el proceso legislativo, porque señala el nombre de “Reglamento Interior del Estado de Oaxaca”, el cual es inexistente, por lo que no se tiene certeza del ordenamiento a que se refiere.

e. Promulgación por el Gobernador del Estado.

Las reformas violan el **principio de división de poderes** consagrado en el artículo 116 constitucional, porque el artículo 5 de la Ley Orgánica del Legislativo del Estado expresamente señala que la ley impugnada no necesita de promulgación, sin embargo, **el Gobernador del Estado en una clara contravención e intromisión en el Poder Legislativo promulgó las reformas**, lo que contraviene el primer párrafo del artículo 116, porque no se necesitaba dicha promulgación.

2. Integración y competencia de la Junta de Coordinación Política (Violación al sistema de gobernabilidad multilateral en el Congreso Legislativo).

Las reformas realizadas son violatorias de los artículos 52, 54 y 116 de la Constitución Federal toda vez que pretenden modificar la Gran Comisión por otra denominada **Junta de Coordinación Política** con iguales **atribuciones que no privilegia los consensos al interior** del próximo Congreso, por lo que viola el sistema democrático denominado sistema de gobernabilidad multilateral en los Congresos Legislativos que, por regla general, busca el consenso del partido mayoritario con los minoritarios, como se ha reconocido en la tesis P./J 73/2001.

Las reformas realizadas en donde el partido perdedor se **atribuye facultades de nombrar Tesorero y Oficial Mayor del Poder** Legislativo, son inconstitucionales por no privilegiar los consensos en el Congreso del Estado de Oaxaca, como lo requiere un sistema democrático.

Además, las reformas sólo proponen un cambio de nombre de la Gran Comisión por la Junta de Coordinación Política. Las funciones de la Gran Comisión se pasaron al Presidente de la Junta de Coordinación Política (desde nombrar empleados hasta proponer el Tesorero y Oficial Mayor), por lo **que las reformas lejos de ser un avance democrático** como lo exige la sociedad oaxaqueña **sólo es un cambio de nombre** que no expresa la pluralidad política.

SEXTO. Enseguida se procederá al análisis de los conceptos de invalidez. Por razón de orden y de prelación en su estudio, se abordará aquellos vicios relativos al procedimiento legislativo. Cabe precisar que, sin desconocer los diversos argumentos que sobre éste aspecto propuso la actora, considerando su importancia y trascendencia invalidatoria, en suplencia de los conceptos de invalidez se examinará uno diverso, con apoyo en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Alto Tribunal ha establecido que en un Estado democrático, la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

De este modo, se ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales 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, un **principio de equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, 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 mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, **es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías**, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, **el órgano legislativo**, antes de ser un órgano decisorio, **tiene que ser un órgano deliberante**, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque **las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear**, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, 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. 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.
2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, 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 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 estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de forma tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; asimismo, pueden existir violaciones de esa misma naturaleza que por su entidad no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. Ese criterio se encuentra plasmado en la jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro y texto siguiente:

“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.” (Registro No. 188907, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Agosto de 2001, página: 438, Tesis: P./J. 94/2001)

En el caso concreto, antes del análisis de lo acaecido durante el proceso legislativo, debe considerarse el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que dice:

“Artículo 55. En los casos de urgencia notoria calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, la Legislatura puede reducir o dispensar los trámites establecidos por el Reglamento de Debates, menos el relativo al dictamen de comisión, el que sólo podrá suprimirse en los casos de obvia resolución, calificada en la misma forma.”

En términos del precepto que antecede, sólo puede dispensarse el dictamen de comisión, en los casos de obvia resolución calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes. En igual sentido se regula la dispensa por el artículo 75 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, que dice:

“Artículo 75.- En los casos de notoria urgencia, calificada por el voto de dos tercios de los Diputados presentes, la Legislatura puede reducir los trámites citados, pero menos el dictamen de Comisión, que solo puede suprimirse en los casos de obvia resolución calificada en la misma forma.”

Por otra parte, resulta importante considerar el contenido de los artículos 76, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 133 y 134 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, que regulan el debate parlamentario en los términos siguientes:

“Artículo 76.- Cuando se pida dispensa de trámite, puede hacerse verbalmente; pero si se encuentra oposición, la petición se formulará por escrito y se discutirá como se expresa en el artículo siguiente:”

“Artículo 77.- Esta proposición se discutirá desde luego, pudiendo hablar tres Diputados en pro y tres en contra. Enseguida se procederá a votar.”

“Artículo 78.- Se necesitará el voto de las dos terceras partes:

I.- Para reducir o dispensar el trámite en los casos del artículo 55 de la Constitución Política del Estado;

II.- Para discutir de preferencia cualquier dictamen de los señalados por el Presidente, o para discutirlo a pesar de no haber sido designado al efecto.”

“Artículo 81.- Llegada la hora de la discusión se leerá la iniciativa, proposición u oficio que le hubiere provocado, y después el Dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular.”

“Artículo 82.- El Presidente formará una lista de quienes pidan la palabra en contra y otra de las que pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.”

“Artículo 83.- Todo proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea, en su conjunto, y después en lo particular cada uno de los artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.”

“Artículo 84.- Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra y en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra.”

“Artículo 133. Si expresado el resultado de la votación económica, algún miembro de la Legislatura pidiere que se ratifique, se accederá a lo solicitado y en caso que aún dudare de este nuevo resultado, los que voten por la afirmativa, se pondrán de pie, debiendo permanecer sentados quienes voten por la negativa. Uno de los Secretarios contará el número de los que estén de pie; y el otro de los que permanezcan sentados. El Presidente declarará el resultado de la votación en este caso.”

“Artículo 134. Tanto en las votaciones económicas como en las nominales, los Diputados pueden pedir que quede asentado en el acta el sentido de su voto.”

Deriva de los numerales transcritos que se puede pedir la dispensa de trámite verbalmente, pero en todo caso deberá formularse por escrito cuando se encuentre oposición. Una vez expresada, se establece la posibilidad de que se escuche hasta tres diputados a favor y tres en contra, hecho lo cual se procederá a la votación, para lo que se requiere las dos terceras partes de los diputados presentes. Salvado este punto, se procederá a la discusión del asunto en lo general y en lo particular, durante la cual se escuchará a quienes pidan intervenir.

Por su parte, los artículos 133 y 134 del reglamento en mención, señalan el procedimiento a seguir cuando exista discrepancia o duda en la votación; en este supuesto, se procederá al recuento de los votos cuando algún miembro solicite y en caso de duda nuevamente, los que voten por la afirmativa se pondrán de pie, debiendo permanecer sentados quienes voten por la negativa. Uno de los Secretarios contará el número de los que estén de pie; y el otro de los que permanezcan sentados, finalizando con la declaratoria del resultado por el Presidente.

Asimismo, del último de los artículos reproducidos se advierte que, en todo caso, se prevé la posibilidad de asentar el sentido del voto de cada uno de los Diputados, pretendiendo con ello generar certeza sobre la expresión de la voluntad del cuerpo legislativo.

Precisado lo anterior, se estima conveniente hacer una detallada narración cronológica del procedimiento legislativo que siguió la reforma legislativa que dio origen a la presente acción de inconstitucionalidad.

- a. El trece de julio de dos mil diez veinticinco diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, presentaron ante el Oficial Mayor del Congreso del Estado de Oaxaca la iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento Interior del Congreso del Estado, para ser aprobada en su caso *“por obvia resolución de conformidad con los artículos 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 75 del Reglamento Interior del Congreso del Estado”* (foja 425 a 426).
- b. De la exposición de motivos de las normas reclamadas, se advierte que la reforma sustancial radicó en transformar la entonces Gran Comisión por la Junta de Coordinación Política, buscando constituir un órgano colegiado y plural de la Cámara de Diputados, para que *“se convierta en la expresión de la pluralidad del Congreso del Estado, integrándose como un órgano colegiado en el que se impulsen entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin*

de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.” Asimismo, se estableció la forma en la que sería presidida la Junta, en cuanto a sus facultades, se trasladaron las que antes correspondían a la Gran Comisión. Además, se reformaron una serie de artículos para armonizarlos con la reforma sustancial a que se ha hecho referencia (foja 427 a 441).

- c. El quince de julio de dos mil diez se realizó la sesión con la presencia de treinta y cinco diputados al iniciar y treinta y nueve en su desarrollo. En el arábigo cinco del orden del día se incluyó la lectura del oficio presentado por los Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con el que remitieron la iniciativa con proyecto de decreto, por el que se propusieron reformas a diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y su Reglamento Interior, la cual se desahogó una vez llegado este punto (foja 442 a 539).
- d. El proyecto fue presentado por el Diputado Antonio Amaro Cancino, quien pidió que en esa sesión se determinara *“por urgente y obvia resolución su aprobación”*. Durante la discusión participaron diversos Diputados en contra de ésta última moción, aduciendo que no se trataba de un caso de tanta urgencia (Diputada Perla Marisela Woolrich Fernández, Diputado José de Jesús Romero López, Diputado Wilfredo Fidel Vásquez López, Diputado Alfredo Ahuja Pérez, Gustavo Velásquez Lavariega, Diputado Magdiel Hernández Caballero, Diputado Dagoberto Carreño Gopar, Diputado Angel Benjamín Robles Montoya). Acto seguido, considerando la solicitud de dispensa de trámite, por tratarse de un asunto de carácter urgente y de obvia resolución, se sometió a votación la moción, resultando una mayoría de votos, esto es, veinticinco votos a favor y doce en contra, con la presencia de treinta y siete diputados, cómputo rectificado, para quedar en veintiséis votos a favor contra doce en contra (foja 142 a 143). A continuación se puso a discusión en lo general el Proyecto de Decreto y, en atención a que ningún ciudadano hizo uso de la palabra se aprobó con veintiséis votos a favor, por lo que se declaró aprobado en lo general el proyecto (foja 144). Luego se retiraron diputados del recinto legislativo. Por último, se computaron veintiséis votos a favor en lo particular del Decreto, por lo que la Presidenta lo declaró aprobado en lo general y en particular, e indicó que se pasara a la Comisión Permanente de Estilo y Editorial y al Ejecutivo para los efectos constitucionales (foja 95).
- e. El quince de julio de dos mil diez, la Presidenta y Secretarios expedieron el Decreto 1954, con transcripción de los preceptos modificados, adicionados y derogados, estableciendo que *“Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla”* (foja 554 a 560).
- f. El veintitrés de julio de dos mil diez el Gobernador del Estado publicó el Decreto en el Periódico Oficial de la entidad, con inserción del decreto referido, asentando la leyenda siguiente: *“Por lo tanto mando que se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.”* (foja 551 a 552)
- g. El veintiséis de julio de dos mil diez se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca la fe de erratas al periódico de veintitrés de julio de dos mil diez que contiene el Decreto 1954, la cual, sustancialmente aclaró en su artículo segundo transitorio el ordenamiento que se reformó, esto es, el Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, que erróneamente se había referido como Reglamento Interior del Estado de Oaxaca (foja 553).

La relación que antecede revela que la iniciativa y la dispensa de trámite fue presentada por escrito, se discutió y se aprobó por una mayoría de veintiséis diputados a favor y doce en contra. Asimismo, de la breve reseña indicada en el inciso d) que antecede, se advierten ciertas inconsistencias sobre la forma en la que se tomó la votación para aprobar la dispensa de trámite del Decreto, apreciación que se corrobora con la siguiente transcripción, en lo conducente, del acta relativa:

“Acto seguido, y en virtud a que esta iniciativa la firman la mayoría de los Diputados y Diputadas, la Diputada Presidenta solicita a la Asamblea, se trate con el carácter de urgente y de obvia resolución, con dispensa de todos los trámites, de conformidad con lo que establecen los artículos 55 de la Constitución Política local y 75 del Reglamento Interior del Congreso, y se someta únicamente a votación el proyecto de Decreto correspondiente, al efecto, la Diputada Presidenta somete a la consideración de la Asamblea la propuesta; solicita a quienes estén por la afirmativa se sirvan manifestarlo levantando la mano. (Mayoría de votos). Al efecto, la Diputada Presidenta solicita a la Asamblea mantenga levantada bien la mano.... (Al efecto, algunos Diputados, expresan: ‘ya cayó, ya cayó, el dictamen ya cayó, ya cayó’...En este momento, la Diputada Presidenta pide a los Diputados un momento, y expresa que hay veinticinco votos a favor y doce en contra, hay presentes treinta y siete

Diputados, las dos terceras partes tienen que ser veinticuatro votos, está aprobado con veinticinco votos. Aprobado que se trate de urgente y obvia resolución.... En este momento, el Diputado Dagoberto Carreño Gopar, desde su curul, expresa: 'Diputada Presidenta, hay duda sobre la votación emitida, en base al Reglamento le solicito que se vuelva a ratificar la votación y en ese sentido se pongan de pie solamente los Diputados que están a favor de esa votación.'... El Diputado Angel Benjamín Robles Montoya, desde su curul, expresa: 'Así lo dice el Reglamento Diputada Presidenta. Cúmplalo. Cumpla el Reglamento Diputada Presidenta.'... A ver compañeros, permítanme. En este momento, el Diputado Dagoberto Carreño Gopar, desde su curul, expresa: 'Artículo 133 de nuestro Reglamento Diputada Presidente...'... A ver compañeros, ya se contó tres veces.... 'Dos veces Diputada Presidenta, el Reglamento es muy claro en el artículo 133, si un Diputado pide que se rectifique, deberá pedir a quienes estén a favor se pongan de pie.' ... 'si hay dudas se pondrán de pie'. Al efecto, la Diputada Presidenta solicita a los compañeros que están a favor se pongan de pie por favor.... El Diputado José de Jesús Romero, desde su curul, expresa: 'Respondan a la Presidenta...' El Diputado Gustavo Velásquez Lavariega, desde su curul, 'Ya pasó porque no se pusieron de pie, no se pusieron de pie.' El Diputado Benjamín Robles, expresa: 'Veintitrés Diputada, veintitrés votos.' El Diputado Gustavo Velásquez Lavariega, desde su curul, 'Carmona no se paró...' Al efecto, la Diputada Presidenta manifiesta a la Asamblea que son veintiséis votos. Así mismo, manifiesta a los Diputados que están en contra, se paren también... doce Diputados en contra. Aprobado."

La reproducción que antecede permite advertir que en un primer recuento, luego de solicitarles a los Diputados presentes que levantaran la mano, se estableció lacónicamente que existía "mayoría de votos". Luego, la Presidenta solicitó que mantuvieran levantada la mano y computó veinticinco votos a favor y doce en contra, de un total de treinta y siete Diputados. Finalmente, para atender la petición derivada de la duda externada por algunos de los Diputados presentes para ratificar la votación, se computaron veintiséis diputados a favor y doce en contra.

Así, de la sumatoria del último cómputo se aprecia un total de treinta y ocho Diputados, en tanto que al principio se indicó que había sólo treinta y siete Diputados presentes, sin que se hubiera rectificado el número de presentes.

La relación de los hechos acaecidos durante la discusión permite advertir que sí existe una infracción al contenido de los artículos 133 y 134 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, pues se aprecia que el procedimiento fue desatendido por el Congreso del Estado de Oaxaca, pues habiendo duda de la votación, se omitió tomar las medidas mínimas para conocer exactamente la intención de los legisladores, cuando resultaba indispensable considerando la inconsistencia entre la asistencia y los diputados a favor y en contra de la dispensa de trámite.

Sobre este último aspecto, cabe resaltar que a pesar de que, en apariencia se haya dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 133 del Reglamento Interno del Congreso del Estado de Oaxaca, pues se tomó la votación hasta por tres ocasiones, no se logró salvar las dudas generadas durante la votación. Al respecto, este Alto Tribunal estima que **cuando existan inconsistencias durante la votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, a pesar de la falta de norma expresa, el órgano legislativo debe tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas**, dejando constancia y documentando puntualmente la secuencia de los hechos.

En esta virtud, se estima **que las irregularidades advertidas resultan trascendentales**, pues soslayaron los requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, en demérito del respeto a los principios democráticos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las infracciones evidenciadas durante el procedimiento previo en el que se votó la dispensa de los trámites ordinarios, no convalidan la posterior aprobación por mayoría, pues la falta de certeza de la votación en dicho procedimiento, también se traduce en una infracción a las garantías de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 constitucional.

Así pues, en el caso existe vulneración a tales principios, ya que el procedimiento legislativo da cuenta de diversas **inexactitudes que redundan en el desconocimiento certero de lo acontecido en la sesión en la que se aprobó la dispensa de trámite** del Decreto cuestionado, permitiendo a la postre su aprobación, sin conocimiento preciso de los votos a favor y en contra de ese procedimiento. Por tanto, se actualiza la vulneración a los principios de legalidad y debido proceso reconocidos por la Constitución Federal, lo que provoca la invalidez de las normas emitidas.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, aunque por motivos diversos a los expuestos en la demanda, resulta fundado el concepto de invalidez planteado en relación con la existencia de irregularidades en el procedimiento legislativo que resultan en la vulneración de distintos principios que sustentan la democracia deliberativa y, por tanto, del precepto constitucional que contiene la garantía de legalidad.

En consecuencia, resulta innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez, con apoyo en la tesis de jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno número P./J. 37/2004:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” (No. Registro: 181,398, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Junio de 2004, Tesis: P./J. 37/2004, Página: 863)

En relación con los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, se determina que **la declaratoria de invalidez tiene como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la norma general contraria a la Ley Fundamental**, de conformidad con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, ya que se plantea la posible contradicción de una norma de carácter general con la propia Carta Magna.

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV y 73 de la ley reglamentaria de la materia, debe precisarse que la presente **declaración de inconstitucionalidad comprende a todas las disposiciones contenidas en el Decreto 1954**, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el veintitrés de julio de dos mil diez, inclusive la de los artículos transitorios que regulan la entrada en vigor del decreto.

La presente declaratoria de invalidez **surtirá efectos a partir de la notificación de los resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Oaxaca.**

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la **invalidez del Decreto 1954**, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el veintitrés de julio de dos mil diez, en la inteligencia de que esta determinación surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Oaxaca.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos reservaron su derecho para formular voto concurrente; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó el suyo para formular voto concurrente, al que se adhirieron los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas y Valls Hernández.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. No asistió el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano por estar disfrutando de vacaciones. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

El Presidente, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiuna fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veinticinco de octubre de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 19/2010, promovida por los Diputados Integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de enero de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN RELACION CON LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2010.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, en sesión celebrada el veinticinco de octubre de dos mil diez, resolvió la acción de inconstitucionalidad 19/2010 promovida por Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, declarando la invalidez del Decreto 1956 que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso de la propia entidad, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintitrés de julio de dos mil diez.

Me permito formular el presente voto concurrente, ya que si bien coincido con el sentido de la resolución, estimo que la consideración sustancial en que debió apoyarse la resolución no se explicitó debidamente.

Esto es así, dado que la razón toral por la cual, en la ejecutoria, se declara la invalidez del Decreto impugnado es que existieron inconsistencias sobre la forma en que se tomó la votación para aprobar la dispensa de trámite del Decreto impugnado, ya que pone en entredicho la certeza jurídica y actualiza una violación a los artículos 133¹ y 134² del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca.

Considero que, en el caso, se cometió una violación sustancial al procedimiento, concretamente en relación con las reglas de votación, la cual por su gravedad, resultaba suficiente, por sí misma, para acarrear la invalidez del Decreto controvertido y que, sin embargo, no se consigna en la resolución.

En efecto, está acreditado en autos que la votación fue económica, cuando la misma debió ser necesariamente nominal tanto al discutirse en lo general el proyecto de ley como en lo particular, tal como lo exige, en forma expresa e inequívoca, el artículo 130³ del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca⁴. Lo anterior, encuentra sustento en el estándar, marcado con el numeral 2 señalado en la foja 22 de la propia resolución, consistente en que el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

Así, puesto que, como se determinó por el Tribunal Pleno al resolver la acción 9/2005, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

Por lo tanto, el poder de la mayoría, y, por tanto, su capacidad de acción y decisión, encuentra un límite en el derecho de las minorías de participar en la deliberación y poder ofrecer sus puntos de vista con el ánimo de convencer sobre la validez de sus argumentos y razones, para de esa manera construir una mayoría a favor de sus propuestas o posiciones.

¹ "Artículo 133.- Si expresado el resultado de la votación económica, algún miembro de la Legislatura pidiera que se ratifique, se accederá a lo solicitado y en caso que aún dudare de este nuevo resultado, los que voten por la afirmativa, se pondrán de pie, debiendo permanecer sentados quienes voten por la negativa. Uno de los Secretarios contará el número de los que estén de pie; y el otro de los que permanezcan sentados.

El Presidente declarará el resultado de la votación en este caso."

² "Artículo 134.- Tanto en las votaciones económicas como en las nominales, los Diputados pueden pedir que quede asentado en el acta el sentido de su voto."

³ "Artículo 130.- Las votaciones serán precisamente nominales: primera, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de Ley en lo general, y segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo."

⁴ No debe perderse de vista que los "reglamentos parlamentarios" tienen una naturaleza jurídica específica, puesto que en nuestro sistema jurídico han tenido carácter formal y materialmente de ley aunque se les designe como "reglamentos". En el caso concreto, la Constitución de Oaxaca señala en su artículo 59:

"ARTICULO 59. Son facultades de la Legislatura:

"[...]"

"LVII. Expedir su Ley Orgánica y el reglamento interior;

"[....]"

Como se aprecia de la lectura del solo texto, en esa entidad la Constitución establece dos ordenamientos de igual rango pero con distinto objeto material, uno para regular la parte orgánica de la Legislatura y el otro (reglamento) para regular reglas de procedimiento y funcionamiento, así como, eventualmente, desarrollo de la parte orgánica siempre que exista delegación normativa en la Ley Orgánica al reglamento interior.

En tal virtud, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo tienen relevancia invalidatoria, por 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 y equidad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a la mayoría 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.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas (salvo los casos excepcionales que, por su naturaleza reservada, son tratados en sesiones secretas o privadas).

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

Si bien he mantenido la posición en el sentido de que este Tribunal Constitucional ha de ser respetuoso y deferente con el legislador democrático de las entidades federativas, en el marco del régimen federal del Estado mexicano, así como que las exigencias de motivación para los órganos legislativos (órganos políticos) son diferentes de las aplicables a otros órganos del poder público, como los administrativos o jurisdiccionales, también he sostenido que cuando se actualizan —como en el presente caso— irregularidades por su gravedad invalidantes, durante el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del Decreto impugnado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte debe decretar la invalidez del mismo.

Es importante poner en relieve que, en el caso particular, la violación cometida a la reglas de la votación no constituye una irregularidad remediable o una violación a un mero trámite, ya no se diga susceptible de convalidación por una votación mayoritaria, sino una violación sustancial al procedimiento legislativo, toda vez que fue el propio Legislador, autolimitándose, quien ha considerado que las decisiones del Pleno del Congreso, al aprobar un proyecto de ley, son tan trascendentes que los diputados deben manifestar su voluntad indubitablemente, debiendo hacerse constar no sólo el número de quienes votan sino el sentido mismo de su voto. Si, como suele decirse, la ley es la expresión de la voluntad general, uno de los mecanismos para determinar el sentido de la Asamblea es mediante la votación nominal (una modalidad del voto público), en la que se identifica tanto al parlamentario como el sentido de su voto⁵.

Por las razones anteriores, formulo el presente voto concurrente respecto de la resolución recaída en la acción de inconstitucionalidad 19/2010.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la sentencia del veinticinco de octubre de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 19/2010, promovida por los Diputados Integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de enero de dos mil once.- Rúbrica.

⁵ Cabe señalar, a título ilustrativo, que tan importante es la regla de votación bajo análisis que la misma está contemplada, desde la reforma de 1874 por la que se reinstauro el Senado de la República, en la Constitución Política de los Estados Mexicanos [hoy en el texto vigente del artículo 72, en su apartado C), último párrafo, que señala: "Artículo. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones [...] C.- [...] Las votaciones de ley o decreto, serán nominales."] [Énfasis añadido]