

TERCERA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 41/2014, promovida por el Municipio de Churintzio, Estado de Michoacán, y el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2014

ACTOR: MUNICIPIO DE CHURINTZIO, ESTADO DE MICHOACÁN.

MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintinueve de septiembre de dos mil quince.**

VISTOS; Y

RESULTANDO

PRIMERO. Por oficio recibido el catorce de abril de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Luis Contreras Calderón y Verónica Arroyo Fernández, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Churintzio, Michoacán, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán, demandando la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiocho de febrero de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad.

SEGUNDO. Como antecedentes de los actos cuya invalidez se demanda, el Municipio actor narró los siguientes:

“PRIMERO. En sesión de Pleno de la Septuagésima Legislatura, del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, celebrada el día 13 trece de septiembre de dos mil siete, se dio lectura a la iniciativa de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Educación, turnándose para su estudio, análisis y dictamen a la misma Comisión.

SEGUNDO. En sesión de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, celebrada el día seis de octubre de dos mil nueve, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto que adiciona la fracción XXVI, al artículo 19 de la Ley Estatal de Educación turnándose a la Comisión de Educación para su estudio, análisis y dictamen.

TERCERO. En sesión ordinaria de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, de fecha veintidós de abril de dos mil diez, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto, que reforma los artículos 126 al 129, de la Ley Estatal de Educación en materia ambiental, turnada a la Comisión de Educación para su estudio, análisis y dictamen.

CUARTO. Con fecha diecisiete de diciembre de dos mil diez, el Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura conoció de la primera lectura del Dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por los diputados integrantes de la Comisión de Educación, devolviéndose dicho dictamen a la Comisión respectiva para profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión y su posterior dictamen de segunda lectura y votación.

QUINTO. Derivado de las partes considerativas del dictamen que motiva la presente demanda, se aprecia que mediante acuerdo de fecha veintiuno de marzo de dos mil doce, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura acordó la prosecución del trámite legislativo del Dictamen de primera lectura del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

El trámite legislativo anteriormente mencionado, no se encuentra previsto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, ni en los Reglamentos o manuales legislativos, además de que tal acuerdo fue realizado sin informar a la Mesa Directiva, a la Junta de Coordinación Política, a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos y mucho menos al Pleno del Congreso.

SEXTO. Con fecha veintiséis de febrero del año dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforman los artículos 3º, fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX, al artículo 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin que al momento se haya presentado iniciativa que dé inicio formal al proceso legislativo para homologar y adecuar la Constitución Federal al marco normativo estatal-para reformar la Constitución Política del Estado de Michoacán y las leyes secundarias-.

SÉPTIMO. En fecha once de septiembre del año dos mil trece se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos que expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Decreto que Reforma los artículos 2º primer y tercer párrafos; 3º; 6º; 8º, primer párrafo y fracciones II y III; 10, fracciones I, III, VI y VII; 12, fracciones VI, X y XII; 13, fracciones IV, VII y VIII; 16, primer párrafo; 20, fracción II; 21; 29; 30, primer y segundo párrafos; 31; 32, primer párrafo; 33, fracciones IV, VI, IX y XV; 34, segundo párrafo; 41, quinto párrafo; 44, tercer párrafo; 48, segundo y cuarto párrafos; 56, segundo párrafo; 57, fracción I; 58, primer párrafo 59, segundo párrafo; 65, fracciones II, VI y VII; 67, fracciones III; 69, segundo párrafo y tercero en su inciso g); 70, primer párrafo; 71, primer párrafo; 72 y 75 fracciones XII; XV y XVI; se adicionan la fracción IV al artículo 8º; las fracciones VIII, IX y X, y un último párrafo al artículo 10; las fracciones V y VI al artículo 11; un segundo párrafo a la fracción I, una fracción V Bis y una fracción XII Bis al artículo 12; las fracciones I Bis, II Bis, XI Bis, XII Bis, XII Ter, XII Quáter y XII Quintos al artículo 14; un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los párrafos subsecuentes, al artículo 15; un artículo 24 Bis; un quinto párrafo al artículo 25; un artículo 28 Bis; las fracciones IV Bis, XVI y XVII al artículo 33; un segundo párrafo, recorriéndose el párrafo subsecuente, al artículo 42; un tercer párrafo, recorriéndose el párrafo subsecuente, al artículo 56; los párrafos quinto y sexto al artículo 58; las fracciones VIII, IX, X, XI y XII al artículo 65, y una fracción XVII al artículo 75, y se derogan la fracción IV del artículo 11; la fracción VII del artículo 12, y el último párrafo del artículo 75, de la Ley General de Educación. Sin que al momento se haya presentado iniciativa que dé inicio formal al proceso legislativo para homologar y adecuar la Constitución Federal al marco normativo estatal-para reformar la Constitución Política del Estado de Michoacán y las leyes secundarias-.

OCTAVO. Que el día veinticuatro de febrero de dos mil catorce fueron citados a reunión los integrantes de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, para desahogar la reunión que se llevaría a cabo el día veintisiete de febrero de dos mil catorce a las 8:00 am bajo el orden del día previsto.

Por los hechos conocidos posteriormente, se tiene conocimiento que en dicha reunión, sin estar agendado en el orden del día-, fue aprobado el Dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, por dos de los tres diputados que integran la Comisión de Educación, los C.C. Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez.

Con respecto al Diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, la página electrónica del Congreso del Estado, informa algunos de sus datos personales, se informa que es profesor de educación primaria, sus actividades político sindicales, además de los cargos que ostenta en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como Consejero Nacional del Sindicato y como Secretario Técnico de dicha organización gremial, sin precisar en la información desde cuando ostenta tales encargos, ni cuando culmina el período de los mismos, por lo que ante un interés directo en la Ley que finalmente ha sido aprobada, representa un conflicto de interés directo entre las actividades que el legislador realiza en materia política educativa, las de carácter sindical en el gremio educativo y las que cumple como Diputado e integrante de la Comisión al participar y votar en el dictamen de una Ley de Educación siendo juez y parte en el proceso legislativo, lo cual está prohibido por la Constitución y por la Ley, a pesar de que la normativa parlamentaria prevé la excusa para conocer de los asuntos en los que exista interés directo como es el caso.

NOVENO. Que el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, fueron convocados los diputados que integran la septuagésima segunda legislatura a Sesión del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, bajo el siguiente: **ORDEN DEL DÍA** (Se transcribe).

Una vez iniciada la sesión, al momento de someter a consideración de los diputados presentes la aprobación de la orden del día, el Presidente de la Comisión de Educación, el Diputado Salomón Fernando Rosales Reyes solicitó al Presidente de la Mesa Directiva que sometiera al Pleno el integrar al orden del día de la sesión, la segunda lectura del Dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, para su discusión y aprobación.

En el uso de la palabra varios diputados cuestionaron el procedimiento, al señalar lo dispuesto en la Ley Orgánica en su artículo 247: (Se transcribe).

Toda vez que el Dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, no fue distribuido a los Diputados con 24 horas de anticipación y además de que tampoco había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria. Es decir, los Diputados una vez instalada la sesión No conocían -El proyecto de Dictamen de la Ley de Educación- lo que se pretendía aprobar.

El Presidente del Congreso, el cual tiene la facultad para determinar los trámites legales que deben seguirse en las sesiones, se limitó a solicitar la lectura de la disposición siguiente:

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. Artículo 227.- (Se transcribe).

La cual es contradictoria con el artículo 247 anteriormente transcrito, y que además resulta contraria al principio de una democracia deliberativa, pues la falta de conocimiento oportuno de un documento que pretenda aprobarse en el Parlamento, violenta lo establecido en el artículo 8 fracción XII de la Ley Orgánica, el cual se establece para que todos los legisladores cuenten con la información actualizada para que les permita realizar su labor y para que en el transcurso del debate legislativo, preparen con oportunidad los argumentos en pro o en contra del Dictamen que se someta a su consideración, o en su caso contar con un tiempo prudente para presentar por escrito la correspondiente reserva a los artículos de una Ley que consideren deban ser modificados de acuerdo a lo señalado en los artículos 250 y 251 de la normativa parlamentaria interna.

Sin embargo y a pesar del cuestionamiento al procedimiento legislativo, que algunos legisladores realizaron en la Sesión, fue aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes, la integración del Proyecto de Dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán al orden del día de la Sesión.

Al momento de que en la Sesión, se sometiera a consideración el punto correspondiente al Dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, los Diputados Fidel Calderón Torreblanca, Erik Juárez Blanquet, Uriel López Paredes, Silvia Estrada Esquivel, Cristina Portillo Ayala, Reginaldo Sandoval Flores, Elías Ibarra Torres, Francisco Bolaños Carmona, Leonardo Guzmán Mares, José Eleazar Aparicio Tercero, Armando Hurtado Arévalo y Selene Vázquez Alatorre, de conformidad con lo establecido en los artículos 255 y 256 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Estatal, fue presentada de manera oral y por escrito moción suspensiva, la cual tenía por objeto suspender la discusión por al (sic) existir error en el procedimiento y reenviar el asunto a Comisión.

La moción señaló lo siguiente: (lo precisa).

La moción suspensiva fue puesta a consideración del Pleno por el Presidente del Congreso, la cual fue rechazada por la mayoría de los presentes, sin que ninguno de los legisladores razonara sobre la legalidad del procedimiento cuestionado.

Finalmente, por mayoría, los legisladores aprobaron el Dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Tal y como se demuestra en el Diario de debates de la sesión del Congreso donde fue aprobada la Ley que hoy se impugna, existió debate al momento de abordarse el punto, debate que fue centrado en relación al procedimiento con el que se había incluido en el orden del día y en la decisión del Presidente del Congreso de cercar con la fuerza pública el Congreso del Estado, sin que existiera la oportunidad para que los legisladores deliberaran sobre el fondo o el contenido de la Ley, porque los diputados NO CONOCIERON EL DICTAMEN con oportunidad suficiente, ¿Quién puede hablar de lo que no conoce? ¿Cómo argumentar a favor o en contra si a los legisladores no les fue entregado con anticipación a la sesión el dictamen legislativo? Si lo anterior por sí solo es una violación al procedimiento parlamentario, vulnerando el principio deliberativo y democrático que debe de cumplir el un debido proceso en el Congreso, se agrava más cuando encontramos que la Comisión de Educación, decidió dar trámite a un Dictamen al que se le había dado lectura 1,168 mil ciento sesenta y ocho días atrás, el cual fue dictaminado en comisiones dos horas antes de la Sesión de Pleno, sin que estuviera agendado en el orden del día en las dos reuniones la de la Comisión y la del Pleno, además de que contenía adecuaciones y la homologación a la Constitución Federal y Leyes Federales aprobadas en el año 2013, sin que para ello se hayan presentado iniciativas de ley, lo anterior en su conjunto vulnera la esencia deliberativa y democrática del Parlamento, por lo cual no pueden (sic) considerarse válida la Ley que es producto de las violaciones a principios constitucionales, pues además le impone atribuciones y facultades a los Ayuntamientos sin ser acompañados del presupuesto correspondiente, dañando así severamente la hacienda pública municipal, además de que a los Ayuntamientos no les fue requerida la opinión en el proceso de elaboración del Dictamen por la Comisión, tal y como se establece en el procedimiento reservado para su elaboración en la normativa parlamentaria.

DÉCIMO. *Que la sesión de Pleno de la septuagésima segunda legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, fue realizada de manera privada, toda vez de que el presidente de Congreso ordenó impedir el acceso a los ciudadanos a la Sesión, sin que el orden del día representara por los asuntos tratados la posibilidad de que la sesión no fuera pública.*

DÉCIMO PRIMERO. *El interés jurídico del municipio que representamos para solicitar a nuestro máximo Tribunal revise la Constitucionalidad del procedimiento legislativo realizado por el Congreso del Estado de Michoacán es porque la Ley aprobada de manera obscura, establece facultades y atribuciones a los Ayuntamientos del Estado, que inician con la vigencia de la aprobación de la Ley, sin que se haya previsto destinar recursos en el Presupuesto para que los ayuntamientos del Estado tengamos que cumplir con las obligaciones que la Ley impone.*

Al respecto se debió prever el cumplimiento del artículo 3º fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los Ayuntamientos de Michoacán contaran con las aportaciones que al efecto fijara el Congreso de la Unión, sin embargo la Ley fue aprobada sin destinar recursos a los municipios del Estado, obligándonos a apoyar con el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio, sin que se hayan designado recursos para ello, erosionando la hacienda pública municipal.

DÉCIMO SEGUNDO. *En el proceso legislativo que derivó en la aprobación de la Ley de Educación Para el Estado de Michoacán de Ocampo, nuestro municipio nunca tuvo conocimiento del mismo, solamente tuvimos acceso a la primera lectura del Dictamen de la Ley hoy cuestionada la cual como ya se señaló data del año 2010, por lo que la Ley aprobada y publicada, no fue puesta a consideración de nuestro Municipio para ser analizada para que en su caso se hayan presentado observaciones a la misma, lo anterior de conformidad con la siguiente disposición de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado: Artículo 244. (Se transcribe)."*

TERCERO. El Municipio actor señaló como preceptos violados los artículos 1, 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 115, fracciones II, III y IV, 120, 126, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

Violaciones al proceso de formación legislativa de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

El proceso legislativo del cual derivó la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, inobservó lo dispuesto tanto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, como en la Constitución de esa entidad. Lo anterior lo estima así por lo siguiente:

- La Comisión de Educación del Congreso de la entidad elaboró el dictamen de ley fuera de los plazos que señala el artículo 243 de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones a las que se turnen las iniciativas deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción, plazo que podrá prorrogarse hasta por noventa días más. Lo anterior, en virtud de que las iniciativas que sustentan la ley combatida se presentaron los días trece de septiembre de dos mil siete, seis de octubre de dos mil nueve y veintidós de abril de dos mil diez, y la Comisión de Educación del Congreso estatal elaboró el dictamen de primera lectura hasta el diecisiete de diciembre de dos mil diez y el de segunda lectura el veintisiete de febrero de dos mil catorce, para lo cual transcurrieron más de tres años, habiendo pasado tres legislaturas.
- La Ley de Educación impugnada fue aprobada fuera de los plazos establecidos en la citada ley orgánica, ya que se aprobó un dictamen que fue elaborado por la legislatura anterior, sin que obste para estimarlo así lo dispuesto por el artículo 240 de la propia ley orgánica, en el sentido de que las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente 'si ésta así lo determina', ya que este precepto se refiere a iniciativas y no a dictámenes. Además, conforme al artículo 33 de la misma ley, son atribuciones del Presidente del Congreso cuidar que las comisiones cumplan oportunamente con sus encargos y formular excitativas a las comisiones que no hayan presentado dictamen en el plazo legal; de ahí que no es posible que pretenda darse continuidad a un proceso legislativo que no está tutelado por la ley.
- Aun cuando se estimara que los dictámenes de primera lectura tienen la misma suerte que las iniciativas, la Comisión respectiva no debió exceder el plazo de noventa días para la elaboración del dictamen, lo que además generó que la aprobación de la ley impugnada se aprobara fuera del plazo legal correspondiente.
- Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición, tanto es así que las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas, pues de lo contrario se reduciría a los congresos a una oficialía de partes para que aprueben en automático los documentos que se presenten. En el caso, no se respetó el derecho de las minorías del Congreso de conocer el proyecto de dictamen elaborado por la Comisión respectiva, de manera previa a la sesión de su aprobación.
- En la reunión de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, no se respetaron los principios de publicidad y al debido proceso legislativo, habida cuenta que el dictamen de segunda lectura de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue aprobado en una reunión de Comisión convocada para el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, mismo día en que se verificó la sesión del Congreso que aprobó ese dictamen que, además, no estaba contemplado en la orden del día de dicha sesión, ya que este asunto no estaba agendado en el citatorio a los miembros de la Comisión. Lo anterior, aduce la actora, conculca el artículo 61, fracción II, de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones deberán sesionar ordinariamente por lo menos una vez, previo citatorio, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, el cual deberá contener el orden del día y los documentos sobre los cuales versará la reunión. No obstante ello, la reunión de la Comisión no fue convocada para tratar el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, porque este punto lo incorporaron en la reunión dentro de los asuntos generales.
- La Comisión dictaminadora analizó el expediente y elaboró el dictamen entre las ocho y las once horas del día veintisiete de febrero; de ahí que es claro que no existió tiempo suficiente para que todos los diputados con derecho a voz pudieran participar en la reunión de la Comisión, tanto es así que sólo dos diputados, integrantes de la Comisión, de todo el Congreso estatal supieron que tal asunto se abordaría sin estar previamente agendado en la reunión de la Comisión.
- El dictamen de segunda lectura fue presentado fuera de los plazos que la ley señala, lo que por sí solo constituye una irregularidad grave.

- Dos o tres de los integrantes de la Comisión, en lugar de dar el trámite reservado por la ley para la presentación de dictámenes, lo presentaron ante el Pleno al momento de la aprobación de la Orden del Día, lo que hicieron notar varios diputados durante la sesión del Pleno; sin embargo, la mayoría impuso su inclusión.
- El proyecto de dictamen de segunda lectura no se distribuyó previamente a los diputados como señala el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso.
- Para la elaboración del proyecto de dictamen no se cumplió lo señalado en la fracción III de artículo 244 de la normativa parlamentaria, ya que nunca hubo observaciones de los Ayuntamientos del Estado, como se demuestra con el dictamen finalmente aprobado; además, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 244, los dictámenes deben presentarse a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.
- Se inobservó lo dispuesto en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, en su segundo párrafo, en el sentido de que una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa, lo cual en el caso no ocurrió en virtud de que la Comisión de Educación en lugar de profundizar sobre las iniciativas presentadas, el veintiuno de marzo de dos mil doce acordó 'la prosecución del trámite legislativo del dictamen de primera lectura', y tomó en cuenta las reformas publicadas a la Constitución Federal el veintiséis de febrero de dos mil trece, así como las disposiciones legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece.
- Se incumplió con lo dispuesto en los artículos 242, 243 y 244 de la citada ley orgánica que, respectivamente, señalan que los dictámenes no podrán debatirse sin antes haber pasado a Comisiones; que no puede haber dictamen sin iniciativa, lo cual tampoco se respetó, y que los dictámenes deben contener los datos generales que identifiquen la iniciativa así como la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustenten, así como de la exposición de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte los motivos y al texto de la iniciativa en los términos que fue promovida, lo cual tampoco se cumple en el dictamen aprobado por el Pleno.
- El proceso legislativo no tomó en cuenta al Ayuntamiento actor en cuanto ente público a pesar de lo dispuesto por el artículo 65 de la citada ley orgánica.
- En la sesión de Pleno un operativo de seguridad impidió que fuera pública la sesión del Congreso estatal de veintisiete de febrero de dos mil catorce, lo que propició que se llevara a cabo de forma privada, a la que solamente accedieron los legisladores y el personal del Congreso, impidiendo la publicidad de la reunión. Asimismo, se impidió el uso de la palabra durante la sesión mencionada, ya que al momento del debate en el punto correspondiente a la discusión y aprobación del proyecto de dictamen de la Comisión de Educación, se impidió el uso de la palabra a varios diputados, entre ellos a la diputada Cristina Portillo Ayala, lo que violenta el principio de democracia deliberativa con el que deben conducirse los parlamentos.

Este Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 83/2009 promovida por los diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, señaló que el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio, es un órgano deliberante, donde encuentran cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios, y que 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.

El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, pues tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

De acuerdo con el precedente citado, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a los derechos de debido proceso y legalidad, contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, párrafo primero, 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.

La actora también aduce que las violaciones al procedimiento pueden llegar a trascender al plano constitucional, pues en función de lo que haya sucedido, éstas pueden llegar a tener un potencial invalidante de la norma al final producida por el órgano legislativo.

Inconstitucionalidad del artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

Se aduce que debe declararse la inconstitucionalidad de este precepto, en cuanto señala que el Pleno del Congreso del Estado a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión hasta antes de aprobarlo, y que en el caso de retiro de asuntos bastará el acuerdo de la mayoría simple.

Que este precepto se encuentra en contradicción con el artículo 247 de la propia ley, que señala que no podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de decreto, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Asimismo, este precepto se encuentra en contradicción con el sistema jurídico que regula los procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y por violación al principio de democracia deliberativa, pues el efecto de una ley no es el mismo que el de una propuesta de acuerdo o posicionamiento. Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición; por ello las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas; además, si no se garantiza el debate debidamente informado de todos los legisladores, no sería necesario un parlamento plural que permita escuchar a los diputados de todas las fuerzas políticas, en un debate que garantice una debida preparación de los argumentos a discutir en las sesiones.

Omisión de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos y aprobar la Ley de Educación para el Estado de Michoacán.

La Ley fue aprobada sin destinar recursos a los municipios del Estado, obligando a éstos a apoyar con el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio, sin contar con recursos para ello, erosionando la hacienda municipal.

La omisión del órgano legislativo estatal demandado de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos a fin de que estén en posibilidad de cumplir con las atribuciones y obligaciones establecidas en la Ley Educativa, vulnera el artículo 126 de la Constitución Federal, que establece que el gasto público debe ajustarse a las disposiciones del Presupuesto de Egresos, por encontrarse en el caso de dejar de acatar un mandamiento expreso del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2014, que consiste en promover la distribución de recursos económicos para invertirlos en educación e infraestructura educativa, como lo propone la iniciativa combatida.

Asimismo, tal omisión vulnera los artículos 21 y 126 de la Constitución del Estado de Michoacán, porque impiden que los Municipios en general, y el actor en lo particular, cuenten con el financiamiento autorizado en el Presupuesto de Egresos para ejercer funciones en materia de educación y estructura educativa.

QUINTO. Por acuerdo de catorce de abril de dos mil catorce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 41/2014 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Mediante proveído de veintiuno de abril de dos mil catorce, el Ministro Instructor ordenó requerir a los promoventes para que, en el plazo de cinco días hábiles, aclararan su escrito de demanda y precisaran si impugnaban los actos consistentes en *la omisión de modificar el presupuesto para los Ayuntamientos y la falta de autorización para el municipio actor de recursos adicionales a las atribuciones y responsabilidades que la ley establece*, y a qué autoridades se les atribuyen y, en su caso, formularan los conceptos de invalidez correspondientes. Ante la imposibilidad de notificación al Municipio actor en el domicilio señalado en autos, mediante acuerdo de siete de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor ordenó notificarle en su residencia oficial y lo requirió para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

Por acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por desahogada la prevención ordenada en el acuerdo de veintiuno de abril anterior, en los siguientes términos:

“C) Por lo que hace a lo que señalamos en nuestro escrito inicial y que por su importancia transcribimos por ser objeto de la prevención que se desahoga:

DÉCIMO PRIMERO. El interés jurídico del municipio que representamos para solicitar a nuestro máximo Tribunal revise la constitucionalidad del procedimiento legislativo realizado por el Congreso del Estado de Michoacán es porque la ley aprobada de manera obscura, establece facultades y atribuciones a los Ayuntamientos del Estado, que inician con la vigencia de la aprobación de la Ley, sin que se haya previsto destinar recursos en el Presupuesto para que los ayuntamientos del Estado tengamos que cumplir con las obligaciones que la Ley impone.

Al respecto se debió prever el cumplimiento del artículo 3° fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los Ayuntamientos de Michoacán constaran (sic) con las aportaciones que al efecto fijara el Congreso de la Unión, sin embargo la Ley fue aprobada sin destinar recursos a los municipios del Estado, obligándonos a apoyar con el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio, sin que se hayan designado recursos para ello, erosionando la hacienda pública municipal.

(...) el Congreso Estatal decidió aprobar la ley de Educación que establece competencias y atribuciones a los Municipios del Estado de Michoacán que finalmente constituyen obligaciones económicas a los Ayuntamientos del Estado que en este año no se encuentran presupuestadas, lo cual afecta gravemente la hacienda pública municipal, pues se establece en esta (sic) ley, la obligación de las Presidencias Municipales para apoyar las funciones del Consejo Municipal –artículo 116 de la ley de Educación para el Estado de Michoacán– el cual cuenta con diversas atribuciones, de las cuales se refiere la de gestionar ante el propio Ayuntamiento y ante la autoridades competentes, el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio, lo cual representa una obligación que no se encuentra debidamente programada en el Presupuesto de Egresos de nuestro Municipio.

Los anteriores conceptos de violación (sic) se le atribuyen al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, toda vez que implica omisiones que derivan en que el Congreso aprobó la Ley de Educación que se impugna estableciendo competencias y atribuciones a los municipios del Estado que constituyen obligaciones económicas a los Ayuntamientos del Estado que al menos para este año nos encontramos imposibilitados a cumplir. Pero aunque hubiera presupuesto para ello, el Poder Legislativo excede sus facultades al establecer obligaciones y nuevas tareas a cargo de los ayuntamientos sin previa consulta a nuestro parecer, sin que tuviéramos oportunidad de plantear alternativas u otros puntos de vista, por lo que implica una imposición de la mayoría parlamentaria, en exceso de sus facultades en detrimento a nuestra autonomía municipal.”

En el propio proveído, se tuvo por presentado promoviendo la controversia constitucional a nombre del Municipio de Churintzio, Estado de Michoacán, únicamente al Síndico promovente, no así al Presidente Municipal, al considerar que la representación legal del Municipio recae sólo en el Síndico; se admitió a trámite la demanda hecha valer en representación del citado Municipio; como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, a los que ordenó emplazar para que dieran contestación a la demanda; se tuvo al Poder Ejecutivo Federal como tercero interesado; se ordenó dar vista al Procurador General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO. Con fecha diez de junio de dos mil catorce, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el oficio y anexo de Alfonso Jesús Martínez Alcázar, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, quien en representación del Poder Legislativo de la entidad, dio contestación a la demanda, señalando, esencialmente, lo siguiente:

a) Falta de legitimación de la parte actora, ya que el Municipio es el titular exclusivo de la acción de controversia constitucional, el cual sólo puede hacerla valer por medio del Ayuntamiento o del Consejo Municipal, como órganos colegiados, de ahí que sus miembros, de manera aislada, carecen de legitimación para representar al Municipio, máxime que quienes ejercitaron dicha acción que se ostentaron como Presidente Municipal y Síndico del Ayuntamiento de Churintzio, Michoacán, no acreditaron que obtuvieron el previo acuerdo del Ayuntamiento para tal efecto.

b) Improcedencia de la Acción en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, porque no se señala cuál es el ámbito o esfera competencial que se ve afectado o limitado por los preceptos de la Ley de Educación que se reclama; además, el Congreso del Estado de Michoacán no invadió la esfera de competencia de la Federación, ya que la materia educativa es de naturaleza concurrente.

c) Contrariamente a lo aducido por la actora sí se observó a plenitud el procedimiento legislativo correspondiente que culminó con la aprobación de la Ley impugnada y, al ser aprobada por el Pleno de esta legislatura la ley reclamada y publicada oficialmente, en el supuesto no admitido de que se hubiesen cometido vicios durante el proceso legislativo, éstos no trascendieron de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, por lo que, al haber sido aprobada por el Pleno del Congreso Estatal, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

d) Resulta lógico que en la Ley de Egresos correspondiente no se hubiese previsto una Partida para sufragar las erogaciones que impliquen las atribuciones y responsabilidades que impone a los Ayuntamientos y a los Presidentes Municipales, ya que entró en vigor habiendo sido ya aprobada la ley de egresos respectiva.

Por lo anterior, el procedimiento que pueden observar los implicados será el de solicitar a la autoridad respectiva, una ampliación al Presupuesto relativo, que contemple los gastos que consideran resultan pertinentes para cumplir con dichas atribuciones y responsabilidades y, en caso de que dicha partida presupuestal sea insuficiente, solicitar su ampliación y, posteriormente, de manera anual, hacer la previsión presupuestal correspondiente.

Además, no debe pasar inadvertido que queda bajo el prudente arbitrio de las autoridades competentes determinar el mecanismo presupuestal que les permita cumplir con la ley reclamada.

Finalmente, señala que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo impugnada, fue incorporada al orden del día, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán que dispone que, el Pleno a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión.

SÉPTIMO. Mediante oficio recibido el veintiuno de julio de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Tribunal, el Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado de Michoacán, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, contestó la demanda en los siguientes términos:

Es infundado el concepto de invalidez que aduce que la Ley de Educación para el Estado erosiona la hacienda del Municipio actor y que se le imponen cargas indebidas, ya que el artículo 115 de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, otorga al Consejo Municipal la facultad de gestionar ante el ayuntamiento y las autoridades competentes el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo.

En consecuencia, al Consejo Municipal le corresponde gestionar los recursos útiles para que mediante convenio de colaboración se esté en condiciones de sufragar dichos gastos, con miras a generar los cambios necesarios en materia educativa, por lo que de ninguna manera le causa perjuicio alguno a la hacienda municipal y a las atribuciones del ayuntamiento actor.

Además, en el título séptimo del presupuesto de egresos existe un apartado de participaciones, aportaciones federales y estatales, dentro de las cuales, el artículo 40, señala fondos de aportaciones para la infraestructura social municipal, las cuales pueden ser utilizadas para fines educativos.

Por lo que se refiere a la transferencia de recursos para los municipios como lo estipula el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, éstos serán de manera progresiva, según las necesidades que de cada ayuntamiento se desprendan. Lo anterior, tomando en cuenta que el Consejo Municipal, con base en los convenios de coordinación que tengan el Estado y el Municipio, será el encargado de gestionar los recursos necesarios para, entre otras cosas, el mejoramiento de la infraestructura educativa.

Bajo ese tenor, la materia educativa, es un derecho social, importante para el desarrollo; es por ello que, debe ponderarse que el Estado y los municipios deben establecer prioridades para la asignación de recursos dependiendo de las necesidades de los gobernados. En este sentido, ni la constitución local, ni ningún otro ordenamiento adopta un modelo específico que deba implementarse para la atención de las necesidades de la población, pues estos derechos son exigibles de manera universal, por la misma estructura del derecho:

salud o educación, lo cual se encuentra establecido en los propios sistemas de concurrencia y coordinación establecidos en sus propias leyes. Así, la Constitución Federal no obliga al Estado a optar por un modelo en particular, sino que deja en los órganos constituidos la elección e implementación de la planeación del desarrollo y de programas en particular para reducir la desventaja de personas o grupos.

OCTAVO. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintitrés de septiembre de dos mil catorce se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional¹.

SEGUNDO. Oportunidad. De manera previa, es necesario precisar que, si bien, el Municipio actor no señaló de manera destacada como norma general impugnada, el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, lo cierto es que, de la lectura integral de la demanda se advierte que planteó un concepto de invalidez en específico sobre su inconstitucionalidad, de manera que, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la materia, procede tenerlo por incorporado a la Litis, máxime que dicha norma fue expedida por el Congreso local, el cual fue señalado como demandado y, por tanto, se le corrió traslado con el escrito de demanda relativo para que formulara su contestación.

Hecha esta precisión, en seguida se analizará si la demanda se promovió oportunamente respecto de las normas impugnadas.

En primer término, este Tribunal advierte que es oportuna la promoción de la controversia respecto de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, pues, se hizo dentro del plazo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugna.

Así es, la citada ley se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad el viernes veintiocho de febrero de dos mil catorce, por lo que el plazo para la presentación de la demanda comenzó a partir del día lunes tres de marzo y concluyó el quince de abril siguiente, descontando de ese lapso los días inhábiles: primero, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, diecisiete, veintiuno, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de marzo, y cinco, seis, doce y trece de abril, de la misma anualidad, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 2º y 3º, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y conforme al punto primero, incisos c) y f) del Acuerdo General 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los de descanso para su personal.

Por tanto, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el catorce de abril de dos mil catorce, **su presentación fue oportuna.**

Por lo que se refiere al artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso estatal, en tanto que, según se desprende de la lectura integral de la demanda, este numeral se impugna con motivo del primer acto de aplicación, dentro del procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto referido en el párrafo que antecede, por lo que, partiendo del criterio de esta Suprema Corte acerca de que los vicios del procedimiento legislativo sólo podrán impugnarse al momento en que se publica la ley a que dio origen, por tanto, respecto de dicho numeral 227, al haberse aplicado en dicho procedimiento, se entiende que corrió el mismo plazo que para la impugnación de la normatividad local en materia de educación y, por ende, también es oportuna.

Por último, la demanda de controversia constitucional se presentó oportunamente respecto de la omisión reclamada, ya que si bien la ley reglamentaria de la materia no precisa un plazo para este tipo de actos, debe ponderarse que aquélla crea una situación permanente que no se subsana mientras no se actúe, esto es, día con día se produce esta situación mientras subsista la omisión de la autoridad, generando consecuencias jurídicas al mismo tiempo actualizadas.

¹ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Churintzio, Michoacán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa.

Esta peculiaridad de la situación constante en las omisiones, conduce a que ordinariamente el plazo para impugnarlas también se actualice día a día, permitiendo, entonces, en cada una de las actualizaciones, reclamarlas mediante controversia constitucional con el fin de que cese la conducta omisiva. Sobre el particular, es aplicable la jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Pleno de este Alto Tribunal, visible en la página mil doscientas noventa y seis del Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.”

TERCERO. Legitimación activa. La demanda fue presentada por quienes cuentan con legitimación activa para hacerlo.

El párrafo primero del artículo 11, en relación con el diverso 10, fracción I, de la ley reglamentaria² de estos juicios establece que las partes deberán comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas. En todo caso, dispone primero de los preceptos que “se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”.

En el presente asunto, suscribieron la demanda Juan Luis Contreras Calderón y Verónica Arroyo Fernández, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndico Municipal, respectivamente.

Importa destacar que mediante proveído de veintiséis de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por presentado únicamente a la Síndico Municipal aludida promoviendo la demanda, no así al Presidente Municipal, determinación ésta que no fue recurrida en su oportunidad.

En ese tenor, debe tenerse promoviendo la demanda únicamente a la citada síndico propietaria, quien acreditó su personalidad con la copia certificada de la constancia de Mayoría y Validez de la Elección de Ayuntamiento, para el periodo del primero de enero de dos mil doce al treinta y uno de agosto de dos mil quince, expedida por el Presidente y el Secretario del Consejo Municipal Electoral de Churintzio, órgano desconcentrado del Instituto Electoral de Michoacán, en cumplimiento al acuerdo tomado en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil once, en la que se efectuó el cómputo y se declaró la validez de la elección de ayuntamiento, así como la elegibilidad de los candidatos, en términos de la Constitución estatal y el Código Electoral del Estado de Michoacán.

El citado síndico está facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio, en términos del artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo,³ que expresamente le confiere la facultad de representar legalmente al Municipio en los litigios en que éste sea parte, como en el caso.

Por tanto, carece de razón la Legislatura estatal en cuanto aduce que para ejercer la representación que la mencionada disposición legal confiere al síndico municipal se requiere acuerdo previo del Ayuntamiento, ya que, conforme al citado numeral, este requisito sólo se exige para delegar dicha representación, supuesto que en el caso no se actualiza, por lo que se desestima la causal de improcedencia alegada.

CUARTO. Legitimación pasiva. Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

En auto de veintiséis de mayo de dos mil catorce, el Ministro Instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán.

² Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...)

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

³ Esta disposición señala: “Artículo 51. Son facultades y obligaciones del Síndico:

(...) VIII. Representar legalmente al municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento; (...).”

Poder Legislativo Local. El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado de Michoacán⁴. En su representación comparece el Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, quien se ostenta como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, a quien se le reconoce ese carácter en términos del artículo 11, en relación con el diverso 10, fracción II⁵ de la ley reglamentaria de estos juicios, el cual establece que las partes deberán comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas. En todo caso, dispone el precepto, “se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”, sin que en la especie se hubiera objetado la personalidad con la que se ostenta el aludido Diputado.

Además, dicho funcionario se encuentra facultado para acudir, en representación del Poder Legislativo Local, de conformidad con el artículo 33, fracción II, en relación con el diverso 29 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán⁶; por lo tanto, cuenta con la debida legitimación en esta controversia constitucional.

El Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio, al atribuírsele la emisión de la norma general que se impugna, así como la omisión legislativa combatida.

Poder Ejecutivo Local. El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en el Gobernador⁷, quien comparece al presente juicio representado por José Ramón Ávila Farca, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado, personalidad que acredita con la copia certificada de su nombramiento de uno de julio de dos mil catorce, del que se advierte que fue designado por el Ejecutivo Estatal en el cargo con que se ostenta⁸. Dicho funcionario se encuentra facultado para representar legal y jurídicamente al Gobernador de la entidad, y en particular en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 4, fracción II, y 7, fracciones II y IV, del Decreto que crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo⁹, y 6, fracción IV, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo¹⁰. Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la promulgación de la norma general que se impugna.

QUINTO. Improcedencia. Debe desestimarse la causa de improcedencia que hace valer el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en relación con la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia¹¹ vinculada con la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, bajo el argumento de que los preceptos de la Ley de Educación combatida no invaden la esfera de competencia del Municipio actor ni la de la Federación.

⁴ El artículo 19 de la Constitución estatal dispone: “Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo”.

⁵ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; (...)

⁶ Artículo 29. La Mesa Directiva se integra con un Presidente, quien es el Presidente del Congreso, un Vicepresidente y tres secretarios, por un periodo de un año, electos en votación nominal y en un solo acto, a propuesta de la Junta, cuidando la representación plural del Congreso. La elección se hará en el mes de septiembre de cada año e iniciaran sus funciones el día quince del propio mes.

Sus integrantes no podrán ser reelectos, ni podrán presidirla los coordinadores de Grupo Parlamentario.

Artículo 33. Son atribuciones del Presidente del Congreso las siguientes:

(...)

II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine; (...).

⁷ Los artículos 47 y 62 de la Constitución estatal establecen: Artículo 47. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará ‘Gobernador del Estado.’, Artículo 62. Para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determinen esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y demás leyes.

⁸ Foja 463 del expediente.

⁹ Artículo 4°. Para el cumplimiento de su objeto, a la Consejería le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: (...)

II. Ejercer la representación y personalidad legal del Ejecutivo Estatal, sus dependencias y entidades que lo soliciten, para conocer e intervenir en los procesos legales, litigios, demandas, querellas y juicios que se interpongan, de las que sean parte y que tenga interés jurídico.

Artículo 7°. Al Consejero Jurídico le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes: (...)

II.- Asesorar jurídicamente al Gobernador en los asuntos que éste le encomiende, así como a las dependencias y entidades; (...)

IV. Representar legal y jurídicamente al Gobernador, dependencias y entidades, y delegar dicha representación única y exclusivamente por lo que ve a las facultades específicas que los servidores públicos a su mando requieran para tomar parte en asuntos de interés del Ejecutivo Estatal, y que así lo amerite; (...)

¹⁰ Artículo 6°. Al Consejero Jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: (...)

IV. Representar al Gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter;

¹¹ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Lo anterior se estima así, en virtud de que la determinación de si se invade o no la esfera de competencia del Municipio actor o de la Federación, son cuestiones o aspectos de la litis que se involucran con el fondo del asunto, supuesto en el cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en jurisprudencia, que cuando la causal de improcedencia se involucre con el estudio de fondo, deberá desestimarse ésta y privilegiar el fondo del negocio.

Lo razonado encuentra su apoyo en la jurisprudencia número P./J. 92/99¹², que se reproduce a continuación:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal 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 controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

Por el contrario, este Pleno advierte que sí se actualiza la falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar el artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

Así es, de acuerdo con el criterio sobre el interés legítimo en controversia constitucional que actualmente sostiene esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, partiendo de que este medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, entonces, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es presupuesto necesario que, respecto del acto o la norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio al actor.

Luego, el hecho de que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal reconozca legitimación a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, entre ellas al Municipio, para promover controversia constitucional, ello no se traduce en que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de quien ejerce la acción. Por tanto, si como en el presente caso, el Municipio promueve la controversia constitucional en contra de una norma que es ajena a su esfera competencial como, sin duda, lo es la que regula la función parlamentaria, no se actualiza un principio de agravio y, por tanto, el actor carece de interés legítimo.

Aunado a ello, este Pleno ha establecido que, es posible desvincular el estudio de fondo cuando es evidente la inviabilidad de la acción y, sobreseer el juicio, como ocurre en el presente caso.

Tal criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia número P./J. 50/2004¹³, de rubro: ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE ACREDITARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.”***

¹² Registro IUS: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 92/99. Página: 710.

¹³ Esta tesis P./J. 50/2004 fue emitida por el Tribunal Pleno, y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, de julio de 2004, en la página 920. Su texto es el siguiente: “La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.’, no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.’ y ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.’, de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones”.

En efecto, el actor controvierte la constitucionalidad de una disposición de la ley que rige el quehacer legislativo, esto es, su estructura, organización interna y atribuciones. En específico, impugna una norma, atinente al procedimiento legislativo, que establece que el Congreso local, mediando la solicitud verbal de cualquier diputado y por el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incluir cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo.¹⁴

Así pues, siguiendo el criterio de esta Suprema Corte, es incuestionable que el artículo impugnado, es totalmente ajeno a la esfera de competencias y atribuciones que constitucional y legalmente le corresponden al Municipio, pues, lo que regulan es el quehacer legislativo.

Aunado a lo anterior, de la lectura de la demanda se advierte que el municipio sostiene la inconstitucionalidad de la norma combatida, por una parte, al estimar que está en contradicción con otra de la misma ley orgánica (artículo 247) y, además, que violenta el principio de democracia deliberativa; argumentos que, en modo alguno implican la afectación a su ámbito competencial, es decir, su acción en modo alguno gira sobre un posible problema de invasión de competencias municipales con motivo de la norma general impugnada.

Por tanto, si no existe una afectación a la esfera competencial del Municipio actor, es evidente la inviabilidad de la acción, dada la falta de interés legítimo del Municipio actor respecto del artículo 227 de la Ley Orgánica en cita, por lo que, procede sobreseer en el juicio en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Por último, respecto de la omisión atribuida a las autoridades locales demandadas de proporcionar al municipio recursos para lograr el cumplimiento de las obligaciones que le impone la ley combatida, pues, según lo señaló el actor al aclarar su demanda, **“el Congreso Estatal decidió aprobar la Ley de Educación que establece competencias y atribuciones a los Municipios del Estado de Michoacán que finalmente constituyen obligaciones económicas a los Ayuntamientos del Estado que en este año no se encuentran presupuestadas, lo cual afecta gravemente la hacienda pública municipal”**, este Tribunal Pleno advierte, de oficio, que procede sobreseer en el juicio con base en el principio de anualidad.

Esto es, se plantea que el Estado no brindó al municipio recursos para llevar a cabo las facultades municipales previstas en la Ley de Educación, ya que, no se encuentran dentro de aquellos gastos presupuestados para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, al ser el año en el que se expidió la ley educativa impugnada.

Ahora bien, este Pleno ya ha sostenido que la normatividad regula el gasto público, con carácter anual y, por tanto, está sujeta a los principios de temporalidad que se vinculan con la planificación y distribución de la recaudación fiscal realizada en ese período.

La anualidad en este tipo de normas, se soporta en un principio de derecho financiero presupuestario, que tiene como fundamento la coordinación y seguridad jurídica en la distribución del presupuesto del Estado. Por otro lado, la temporalidad de este tipo de normas también obedece a principios como el de legalidad o reserva de ley, que determinan que su modificación sólo puede ser elaborada por el órgano legislativo competente.

El citado principio de anualidad se sustenta en la tesis de jurisprudencia visible en la página veinte del Tomo II, Primera Parte, julio a diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, que señala **“IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS.”**

Esta Suprema Corte, además, ya se ha pronunciado acerca de que procede sobreseer en los juicios cuando concluye la vigencia anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los principios que derivan del artículo 74, fracción IV de la Constitución mexicana; como se advierte de la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2004, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo XIX, marzo de 2004, página: 957 de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS.”**, aplicable al caso, en cuanto al criterio modular que contiene.

En ese sentido, si los recursos a que se refirió el actor tuvieron una vigencia únicamente en el ejercicio fiscal que corrió del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, entonces, aun y cuando esta Corte se pronunciará en el fondo, sobre la omisión atribuida al Estado de Michoacán, la sentencia no podría surtir plenos efectos, toda vez que, tratándose de controversia constitucional, las sentencias que en su caso declaren la invalidez de una norma general o acto, no pueden tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracciones I y II (en lo conducente), y penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45 de su Ley Reglamentaria.

¹⁴ Artículo 227.- Para la integración del orden del día, la Conferencia considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados hasta antes de que sesione para tal fin en la Secretaría de Servicios Parlamentarios. El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo. En el caso del retiro de asuntos, bastará el acuerdo de la mayoría simple de los diputados presentes.

Por tanto, procede sobreseer al respecto, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Al no advertir la actualización de otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento distintos a los examinados u otros que hubiesen hecho valer las partes, en seguida se examinará únicamente el concepto de invalidez en el que se plantean violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación del Estado de Michoacán, dado que, tratándose de los demás actos impugnados se ha decretado el sobreseimiento, por lo que, no ha lugar a ocuparse de los argumentos de invalidez esgrimidos al respecto por el actor.

SEXTO. Por razón de orden y de prelación en su estudio, se abordará el análisis de los conceptos de invalidez que alegan vicios en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

El actor plantea que en dicho procedimiento legislativo existieron las siguientes irregularidades:

- La Comisión de Educación del Congreso de la entidad elaboró el dictamen de ley fuera de los plazos que señala el artículo 243 de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones a las que se turnen iniciativas deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción, plazo que podrá prorrogarse hasta por noventa días más. Lo anterior, en virtud de que las iniciativas que sustentan la ley combatida se presentaron los días trece de septiembre de dos mil siete, seis de octubre de dos mil nueve y veintidós de abril de dos mil diez, y la Comisión de Educación del Congreso estatal elaboró el dictamen de primera lectura hasta el diecisiete de diciembre de dos mil diez y el de segunda lectura el veintisiete de febrero de dos mil catorce, para lo cual transcurrieron más de tres años, habiendo pasado tres legislaturas.
- La Ley de Educación impugnada fue aprobada fuera de los plazos establecidos en la citada ley orgánica, ya que se aprobó un dictamen que fue elaborado por la legislatura anterior, sin que obste para estimarlo así lo dispuesto por el artículo 240 de la propia ley orgánica, en el sentido de que las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente **“si ésta así lo determina”**, ya que este precepto se refiere a iniciativas y no a dictámenes. Además, conforme al artículo 33 de la misma ley, son atribuciones del Presidente del Congreso cuidar que las comisiones cumplan oportunamente con sus encargos y formular excitativas a las comisiones que no hayan presentado dictamen en el plazo legal; de ahí que no es posible que pretenda darse continuidad a un proceso legislativo que no está tutelado por la ley.
- Aun cuando se estimara que los dictámenes de primera lectura tienen la misma suerte que las iniciativas, la Comisión respectiva no debió exceder el plazo de noventa días para la elaboración del dictamen, lo que además generó que la aprobación de la ley impugnada se aprobara fuera del plazo legal correspondiente.
- Un dictamen de ley debe ser conocido por todos los legisladores de manera previa a las sesiones en que se vaya a discutir y aprobar tal disposición, tanto es así que las reformas constitucionales y las creaciones de leyes nuevas reciben dos lecturas en sesiones distintas, pues de lo contrario se reduciría a los congresos a una oficialía de partes para que aprueben en automático los documentos que se presenten. En el caso, no se respetó el derecho de las minorías del Congreso de conocer el proyecto de dictamen elaborado por la Comisión respectiva, de manera previa a la sesión de su aprobación.
- En la reunión de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, no se respetaron los principios de publicidad y al debido proceso legislativo, habida cuenta que el dictamen de segunda lectura de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue aprobado en una reunión de Comisión convocada para el día veintisiete de febrero de dos mil catorce, mismo día en que se verificó la sesión del Congreso que aprobó ese dictamen que, además, no estaba contemplado en la orden del día de dicha sesión, ya que este asunto no estaba agendado en el citatorio a los miembros de la Comisión. Lo anterior, aduce la actora, conculca el artículo 61, fracción II, de la citada ley orgánica, que establece que las comisiones deberán sesionar ordinariamente por lo menos una vez, previo citatorio, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, el cual deberá contener el orden del día y los documentos sobre los cuales versará la reunión. No obstante ello, la reunión de Comisión no fue convocada para tratar el dictamen correspondiente a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, porque este punto lo incorporaron en la reunión dentro de los asuntos generales.

- La Comisión dictaminadora analizó el expediente y elaboró el dictamen entre las ocho y las once horas del día veintisiete de febrero; de ahí que es claro que no existió tiempo suficiente para que todos los diputados con derecho a voz pudieran participar en la reunión de la Comisión, tanto es así que sólo dos diputados, integrantes de la Comisión, de todo el Congreso estatal supieron que tal asunto se abordaría sin estar previamente agendado en la reunión de la Comisión.
- El dictamen de segunda lectura fue presentado fuera de los plazos que la ley señala, lo que por sí solo constituye una irregularidad grave.
- Dos o tres de los integrantes de la Comisión, en lugar de dar el trámite reservado por la ley para la presentación de dictámenes, lo presentaron ante el Pleno del Congreso Local al momento de la aprobación de la Orden del Día, lo que hicieron notar varios diputados durante la sesión del Pleno; sin embargo, la mayoría impuso su inclusión.
- El proyecto de dictamen de segunda lectura no se distribuyó previamente a los diputados como señala el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso.
- Para la elaboración del proyecto de dictamen no se cumplió lo señalado en la fracción III de artículo 244 de la normativa parlamentaria, ya que nunca hubo observaciones de los Ayuntamientos del Estado, como se demuestra con el dictamen finalmente aprobado; además, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 244, los dictámenes deben presentarse a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos.
- Se inobservó lo dispuesto en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, en su segundo párrafo, en el sentido de que una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa, lo cual en el caso no ocurrió en virtud de que la Comisión de Educación en lugar de profundizar sobre las iniciativas presentadas, el veintiuno de marzo de dos mil doce acordó 'la prosecución del trámite legislativo del dictamen de primera lectura', y tomó en cuenta las reformas publicadas a la Constitución Federal el veintiséis de febrero de dos mil trece, así como las disposiciones legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece.
- Se incumplió con lo dispuesto en los artículos 242, 243 y 244 de la citada ley orgánica que, respectivamente, señalan que los dictámenes no podrán debatirse sin antes haber pasado a Comisiones; que no puede haber dictamen sin iniciativa, lo cual tampoco se respetó, y que los dictámenes deben contener los datos generales que identifiquen la iniciativa así como la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustenten, así como de la exposición de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte los motivos y al texto de la iniciativa en los términos que fue promovida, lo cual tampoco se cumple en el dictamen aprobado por el Pleno del Congreso.
- El proceso legislativo no tomó en cuenta al Ayuntamiento actor en cuanto ente público a pesar de lo dispuesto por el artículo 65 de la citada ley orgánica.
- En la sesión de Pleno un operativo de seguridad impidió que fuera pública la sesión del Congreso estatal de veintisiete de febrero de dos mil catorce, lo que propició que se llevara a cabo de forma privada, a la que solamente accedieron los legisladores y el personal del Congreso, impidiendo la publicidad de la reunión. Asimismo, se impidió el uso de la palabra durante la sesión mencionada, ya que al momento del debate en el punto correspondiente a la discusión y aprobación del proyecto de dictamen de la Comisión de Educación, se impidió el uso de la palabra a varios diputados, entre ellos a la diputada Cristina Portillo Ayala, lo que violenta el principio de democracia deliberativa con el que deben conducirse los parlamentos.

Para examinar tales argumentos, es preciso partir de lo que este Pleno ha establecido, en múltiples precedentes¹⁵, en el sentido de 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.

¹⁵ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas, y 107/2008.

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.

Precisado lo anterior, debe acudir al procedimiento de creación normativa ordinario en el Estado de Michoacán, atendiendo principalmente a las disposiciones de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes¹⁶:

Iniciativa: El derecho a iniciar leyes corresponde al Gobernador del Estado, a los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia, a las Comisiones (con carácter de dictamen en los asuntos de su competencia), a los ayuntamientos y a los ciudadanos michoacanos (de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia). Las iniciativas de ley o de decreto deben dirigirse al Presidente del Congreso, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado.¹⁷

Dictamen. Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto se remitirá sin lectura para su estudio, análisis y dictamen a la Comisión correspondiente, la que deberá rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción. Cuando la Comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, podrá solicitar la prórroga hasta por igual plazo.

Para emitir el dictamen de los asuntos turnados las Comisiones deberán reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hará constar en el acta que al efecto se levante, la que se remitirá junto con el dictamen correspondiente y expediente a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos (que es el órgano colegiado que impulsa la integración, seguimiento y cumplimiento de la agenda legislativa, la calendarización para su desahogo y la integración básica del proyecto de orden del día de las sesiones y sus trámites).¹⁸

¹⁶ La transcripción de los articulados respectivos que en adelante se harán a pie de página corresponden a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. Cuando se refiera a un ordenamiento distinto se hará la precisión correspondiente.

¹⁷ Artículo 36 (Constitución Estatal).- El derecho de iniciar leyes corresponde:

I.- Al Gobernador del Estado;

II.- A los Diputados;

(REFORMADA, P.O. 8 DE NOVIEMBRE DEL 2000)

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia;

(REFORMADA, P.O. 8 DE NOVIEMBRE DEL 2000)

IV.- A los ayuntamientos; y,

(ADICIONADA, P.O. 8 DE NOVIEMBRE DEL 2000)

V.- A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

(REFORMADO, P.O. 8 DE NOVIEMBRE DEL 2000)

Las iniciativas presentadas por el Gobernador del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, ayuntamientos o los ciudadanos, se sujetarán a los trámites que señale el reglamento.

Artículo 234. Es iniciativa de Ley o de Decreto el acto mediante el cual se propone crear, adicionar, modificar, derogar o abrogar un ordenamiento jurídico.

Artículo 235. Las iniciativas de Ley o de Decreto deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo.

¹⁸ Artículo 243. Las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno, deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción.

Tratándose de iniciativas en las que la Comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, antes de que fenezca el plazo por única ocasión, podrán presentar ante el Pleno solicitud fundada de prórroga hasta por igual plazo.

Para emitir dictamen de los asuntos turnados, las Comisiones deberán reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hará constar en el acta que al efecto se levante, misma que, se remitirá junto con el dictamen correspondiente y el expediente a la Conferencia.

Artículo 50. La Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano colegiado que impulsa la integración, seguimiento y cumplimiento de la Agenda Legislativa, la calendarización para su desahogo y la integración básica del proyecto de Orden del Día de las sesiones y sus trámites.

Los dictámenes deberán contener una parte expositiva, en la que se explique de manera clara y precisa el asunto a tratar; una considerativa, de los motivos que la sustentan y de los argumentos que justifiquen los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos que fue promovida; las observaciones formuladas por los Ayuntamientos y los Poderes Ejecutivo o Judicial, en su caso; la resolución por medio de la cual se aprueba o desecha la iniciativa; el texto legislativo que en su caso se propone al Pleno y las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen. Las Comisiones podrán ampliar su dictamen, siempre y cuando la materia sea la misma.¹⁹

El dictamen de Comisión debe estar aprobado por la mayoría de los diputados que la integran.

Los dictámenes relativos a iniciativas de ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar, pudiendo dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados del Congreso se califiquen de urgente o de obvia resolución y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Una vez verificada la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la que podrá profundizar en el estudio de la iniciativa respectiva, y modificar el dictamen.²⁰

Las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina.²¹

De las sesiones: Las sesiones que celebra el Congreso son ordinarias y extraordinarias. Las primeras son las que se efectúan en los días que determine la ley y las extraordinarias las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo.²²

Las sesiones podrán ser públicas y privadas. Estas últimas para tratar asuntos que tienen el carácter de reservados. Son materia de sesión privada el debate y votación relativos a procedimientos de responsabilidades; los oficios que dirija el Gobernador, las Legislaturas de los Estados, los Poderes de la Unión o los Ayuntamientos que previamente se consideren con carácter de reservados por la Conferencia y las disposiciones administrativas o disciplinarias que afecten el orden interno del Congreso; la moción a diputados y el cumplimiento de los deberes de unos y otros.²³

La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al Presidente del Congreso; se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo y deberá incluir: la fecha de su emisión; la fecha, hora y sede programadas para la sesión; la exposición del orden del día y la firma autógrafa, o en su

¹⁹ Artículo 244. Los dictámenes deberán contener:

I. Los datos generales que identifiquen la iniciativa y una exposición clara y precisa del asunto al que se refiere;
II. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;
III. El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso;
IV. La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución;
V. El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno; y,
VI. Las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen.
Antes de presentar los dictámenes a la Conferencia, las comisiones deben revisar la redacción y estilo del cuerpo normativo.
Las comisiones, cuando sea necesario, podrán ampliar su dictamen siempre y cuando la materia sea la misma.

²⁰ Artículo 246. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Sólo puede dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los Diputados del Congreso se califiquen de urgente o de obvia resolución y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen.

²¹ Artículo 240. Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina.

²² Artículo 217. Las sesiones que celebra el Congreso son:

I. Ordinarias: las que se efectúen en los días que determine la Ley; y,
II. Extraordinarias: las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo. En estas sesiones el Presidente del Congreso convocará con al menos doce horas de anticipación, y se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria para desahogarlas.

²³ Artículo 224. Son materia de Sesión Privada:

I. El debate y la votación relativos a los procedimientos de responsabilidades que se hagan en contra de los servidores públicos, en cuyo caso la resolución se dará a conocer en la sesión pública inmediata posterior;
II. Los oficios que dirija el Gobernador, las Legislaturas de los Estados, los Poderes de la Unión o los Ayuntamientos, que previamente se consideren con carácter de reservados por la Conferencia; y,
III. Por acuerdo del Pleno, a petición de alguno de sus integrantes, las disposiciones administrativas o disciplinarias que afecten el orden interno del Congreso; la moción a diputados, así como del cumplimiento de los deberes de unos y otros.

caso, clave electrónica del Presidente. La convocatoria será remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al Secretario e Servicios Parlamentarios.²⁴

Para la integración del orden del día la Conferencia considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados, hasta antes de que se sesione para tal fin, en la Secretaría de Servicios Parlamentarios. El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo.²⁵

No puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de la mitad más uno del número total de diputados.²⁶

Debates y Discusiones: Ningún proyecto de ley o decreto podrá debatirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.

No podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.²⁷

En los asuntos que se presenten al Pleno, tratándose de discusión de dictámenes, deberá seguirse el siguiente orden para su lectura: el dictamen de la Comisión o Comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos; el voto particular y el dictamen de minoría en el caso de que existan.²⁸ Luego se abrirá el debate, para lo cual el Presidente inscribirá rondas de hasta tres oradores en pro y tres en contra, y se someterá a votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, y de aprobarse se procederá a la votación. Si se desecha se abrirá nueva ronda de discusión hasta que se apruebe la suficiencia. De no aprobarse la suficiencia se podrá suspender la discusión y continuar en la siguiente sesión.²⁹

El Presidente del Congreso pondrá a discusión el dictamen primero en lo general y después en lo particular. Aprobado en lo general un dictamen de ley o decreto se debe discutir en lo particular: si no hubiere artículos reservados el dictamen se tendrá por aprobado también en lo particular y se hará la declaratoria respectiva.³⁰

²⁴ Artículo 226. La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al Presidente del Congreso. Se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo, deberá incluir:

- I. La fecha de su emisión;
- II. La fecha, hora y sede programadas para la sesión;
- III. La exposición del orden del día; y,
- IV. La firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del Presidente.

La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al Secretario de Servicios Parlamentarios, a efecto de que brinde el apoyo necesario en el ámbito de sus responsabilidades.

²⁵ Artículo 227. Para la integración del orden del día, la Conferencia considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados hasta antes de que sesione para tal fin en la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, hasta antes de aprobarlo. En el caso del retiro de asuntos, bastará el acuerdo de la mayoría simple de los diputados presentes.

²⁶ Artículo 220. No puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de la mitad más uno, del número total de Diputados.

²⁷ Artículo 247. No podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos respectivos, pero en ningún caso el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno.

²⁸ Artículo 248. En los asuntos que se presenten al Pleno, se debe observar el siguiente orden en la lectura para su debate:

En el caso de discusión de dictámenes:

- a) El dictamen de la Comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos;
- b) El voto particular, si se hubiere presentado; y,
- c) El dictamen de minoría, si se hubiere presentado.

Una vez concluido lo anterior, el Presidente declarará: "SE SOMETE A DISCUSIÓN EL DICTAMEN".

En el caso de discusión de propuestas de acuerdo:

- a) La exposición de motivos de la propuesta; y,
- b) La propuesta concreta de acuerdo que se somete al Pleno.

²⁹ Artículo 249. El Presidente abre el debate inscribiendo una ronda de hasta tres oradores en pro y tres en contra para lo cual se podrá auxiliar del Sistema Electrónico. Debe procurar que la discusión sea alternada en el uso de la palabra, llamándolos por orden y comenzando por el primer orador en contra, pudiendo todos los oradores por una ocasión hacer uso del derecho de réplica. Ningún Diputado podrá hacer uso de la voz, sin que el Presidente del Congreso lo autorice.

Concluida la intervención de los oradores en cada ronda, el Presidente someterá en votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procederá a la votación; si se desecha se abrirá nueva ronda de discusión consecutivamente hasta que se apruebe la suficiencia. Si agotadas cinco rondas de discusión no se aprueba la suficiencia, el Presidente del Congreso por sí o por moción de cualquier Diputado, podrá suspender la discusión y continuar en la siguiente Sesión.

³⁰ Artículo 250. El Presidente del Congreso pondrá a discusión el Dictamen primero en lo general y después en lo particular.

En el momento de la votación en lo general, que es nominal, los diputados pueden, en su caso, manifestar su reserva del o los artículos para su discusión en lo particular. Aprobado en lo general un Dictamen de Ley o Decreto, se debe discutir en lo particular. Si no hubiere artículos reservados por ninguno de los diputados, el Dictamen se tiene por aprobado también en lo particular y se deberá hacer la declaratoria respectiva.

Si el Dictamen de Ley o Decreto no hubiere sido aprobado en lo general se tiene por desechado.

Si en la votación particular resultaran aprobados los artículos reservados, se elaborará el documento que los contenga para su inclusión en la minuta correspondiente.

De existir artículos reservados, el Presidente del Congreso concederá el uso de la palabra al diputado que haya formulado reservas, para que exponga los fundamentos y al término de su intervención deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido el Tercer Secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación. De no aprobarse cada proyecto de artículo, el Presidente del Congreso someterá en votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen.³¹

Ningún debate se puede suspender, salvo que el Pleno acuerde dar preferencia a otros asuntos de mayor urgencia o gravedad; por graves desórdenes en el Salón de Sesiones; por falta de quórum o moción suspensiva que presente alguno de los diputados y que apruebe el Pleno.³²

Agotada la discusión se someterán a votación los dictámenes propuestos.³³

Todas las resoluciones del Congreso deben ser aprobadas por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo exijan una mayoría especial.³⁴ La votación para dictámenes con proyecto de ley o decreto es nominal.³⁵

Observaciones del Ejecutivo y Publicación: Una vez aprobado un dictamen se remitirá la Minuta con proyecto de Ley o Decreto al Gobernador para los efectos constitucionales. La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán.³⁶

Se considera aprobado por el Ejecutivo del Estado, toda ley o decreto que no sea devuelto con observaciones al Congreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que lo reciba.³⁷

Ahora bien, en el caso, el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, se llevó a cabo en los términos siguientes:

- Mediante oficio SSP/DGSATTJ/DAT/01119/07 de **trece de septiembre de dos mil siete**, el Tercer Secretario del Congreso del Estado de Michoacán, remitió a la Presidenta de la Comisión de Educación, para su estudio, análisis y dictamen, la iniciativa de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por esa Comisión, de fecha seis de septiembre de la citada anualidad.
- Con fecha **trece de octubre de dos mil nueve**, se recibió en la LXXI Legislatura, el oficio SSP/DGSATTJ/DAT/000975/2009 del día seis anterior, del Tercer Secretario del Congreso estatal, con el que remitió al Presidente de la Comisión de Educación, para su estudio, análisis y dictamen, la Iniciativa de Decreto que adiciona la fracción XXV del Artículo 19 de la Ley Estatal de Educación presentada por la diputada Lourdes Esperanza Torres Vargas, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

³¹ Artículo 251. Si hay artículos reservados, el Presidente del Congreso, atendiendo al orden secuencial del articulado, concederá el uso de la palabra al Diputado que haya formulado reserva, para que exponga los fundamentos y al término de su intervención deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido, el Tercer Secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación.

Los diputados que voten en contra en lo general, no podrán reservarse artículos en lo particular; quienes voten a favor, no podrán reservarse más del treinta por ciento del articulado.

De no aprobarse cada proyecto de artículo, el Presidente del Congreso someterá en votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen.

De los artículos reservados que se hayan aprobado, el Tercer Secretario elaborará el registro en el que se transcriban para su inclusión en la Minuta correspondiente.

³² Artículo 260. Ningún debate se puede suspender, salvo por las siguientes causas:

I. Porque el Pleno acuerde dar preferencia a otros asuntos de mayor urgencia o gravedad;

II. Por graves desórdenes en el Salón de Sesiones;

III. Por falta de quórum; y,

IV. Por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los Diputados y que apruebe el Pleno.

³³ Artículo 264. Cuando llegue el momento de votar, el Presidente del Congreso ordenará que los diputados que se hallen fuera del salón concurran a votar, y ninguno de aquellos podrá salir de éste mientras la votación se desahogue, exhortando previamente a los comparecientes, en su caso, a retirarse del salón.

³⁴ Artículo 272. Todas las resoluciones son aprobadas por mayoría de los diputados sin importar si no son más del cincuenta por ciento de los presentes en el Pleno, es decir por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o esta Ley exijan una mayoría especial.

³⁵ Artículo 266. La votación es nominal en los siguientes casos:

I. Cuando se trate de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la particular del Estado;

II. Para dictámenes con proyecto de Ley o Decreto;

III. Actos del Congreso del Estado en materia de responsabilidades de los servidores públicos;

IV. Asuntos planteados en sesión privada; y,

V. Cuando así lo ordene el Presidente del Congreso para mayor certeza en el escrutinio.

³⁶ Artículo 273. Una vez aprobado un dictamen se remitirá la Minuta con proyecto de Ley o de Decreto al Gobernador para los efectos constitucionales.

La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

³⁷ Artículo 274. Se considera aprobado por el Ejecutivo del Estado, toda Ley o Decreto que no sea devuelto con observaciones al Congreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que lo reciba.

- Con fecha **veintinueve de abril de dos mil diez** se recibió en la LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, el oficio SSP/DGSATJ/DAT/00344/2010 del día veintidós anterior, con el que se remitió la iniciativa de Decreto de Reforma de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada en esa misma fecha por el Diputado Eduardo Sánchez Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.
- El **diecisiete de diciembre de dos mil diez** el Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura conoció de la primera lectura del dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por los diputados integrantes de la Comisión de Educación el día dieciséis anterior, devolviéndose dicho dictamen a la Comisión dictaminadora para profundizar en el estudio de la iniciativa en cita y su posterior dictamen de segunda lectura y votación.
- El día **veintiuno de marzo de dos mil doce** se llevó a cabo la reunión de trabajo de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, con la asistencia de los diputados Salomón Fernando Rosales Reyes, Sarbelio Augusto Molina Vélez y José Eleazar Aparicio Tercero, en la que previa lectura y aprobación de la orden del día, se sometió a la consideración de los mencionados diputados integrantes de la Comisión, el archivo o trámite parlamentario de las iniciativas pendientes de dictaminar.

En la reunión se sometió a la consideración de los diputados integrantes de la Comisión, el archivo o trámite parlamentario de las ocho iniciativas pendientes de examinar, y que fueron legadas por las anteriores legislaturas, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, se sometió a discusión y consideración de la Comisión de Educación el destino de dichas iniciativas, y se acordó designar una Comisión técnica integrada por el Secretario Técnico y asesores de cada uno de los legisladores, para analizar de manera detallada y pormenorizada cada una de ellas, a fin de emitir opinión técnica jurídica de la procedencia o improcedencia de su archivo y votarlas en la siguiente sesión de Comisión. Se levantó el acta correspondiente a esa sesión de Comisión.

- En acuerdo de **veintiuno de marzo de dos mil doce**, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura acordó la prosecución del trámite legislativo del **dictamen de primera lectura del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, con la finalidad de analizarla, estudiarla y elaborar el dictamen de segunda lectura para su presentación ante el Pleno.**
- Mediante citatorios de **veintiocho de marzo de dos mil doce**, y con apoyo en el artículo 61, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el Diputado de Distrito XXII Múgica, Salomón Fernández Reyes, de la legislatura estatal, convocó a los integrantes de la Comisión de Educación, José Eleazar Aparicio Tercero y Sarbelio Augusto Molina Vélez, a la reunión de trabajo de esa Comisión para el día treinta de marzo de dos mil doce, a fin de tratar lo concerniente al archivo de aquellas iniciativas que no fueron dictaminadas en el ejercicio de la legislatura en la que fueron propuestas, como lo dispone el artículo 240 de esa ley orgánica. A dicho citatorio se anexó el orden del día, así como copia simple del anteproyecto de dictamen de archivo número CEM/LXXII/CE/ST/DICT/001/2012.
- Con fecha **treinta de marzo de dos mil doce** se llevó a cabo la reunión de trabajo de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, con la asistencia de sus tres integrantes, y previa lectura y aprobación del Orden del Día (en el que figuraba el análisis, discusión y aprobación del dictamen de archivo de las iniciativas pendientes y que no fueron dictaminadas por la Legislatura en la que fueron propuestas) se determinó que la única iniciativa que seguiría su prosecución legislativa era el “**Dictamen con proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán**”, y a partir de ahí comenzar la elaboración del Plan de Trabajo de la Comisión de Educación, para su aprobación y presentación ante la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, como lo establece la fracción I del artículo 61 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado³⁸, tema que sería abordado en la próxima sesión.
- El **once de septiembre de dos mil trece** se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos que expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley General de Educación.

³⁸ Artículo 61. Para su funcionamiento, las Comisiones deberán:

I. Elaborar dentro del primer trimestre del primer Año Legislativo, un programa de trabajo para ser presentado a la Conferencia;

- El día **veintisiete de febrero de dos mil catorce, a las ocho horas**, en el Salón de recepciones del Palacio del Poder Legislativo del Estado de Michoacán, se llevó a cabo la reunión de trabajo ordinaria, convocada el lunes veinticuatro anterior, que contó con la presencia de los diputados Salomón Fernando Rosales Reyes (del Partido Revolucionario Institucional) y Sarbelio Augusto Molina Vélez (del Partido Nueva Alianza), integrantes de la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura, así como el Secretario Técnico de dicha Comisión, y los asesores y personal del Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos (IIEL) del citado Congreso. El Diputado José Eleazar Aparicio Tercero (del Partido Revolucionario Institucional), integrante de la Comisión, no asistió a dicha reunión.

Después de haberse comprobado el quórum legal para sesionar, por mayoría de sus integrantes, ya que estuvieron presentes dos de los tres de ellos, conforme a lo previsto en el artículo 61, fracción III, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo³⁹, el Diputado Presidente declaró abierta la sesión.

El Secretario Técnico dio lectura al proyecto de orden del día que les fue enviado a los diputados integrantes de la Comisión, adjunto al citatorio y a los documentos sobre los cuales versaría la reunión.

Antes de someter a consideración el proyecto de orden del día, el Diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, Presidente de la Comisión, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 243 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y los numerales 15 y 26, fracción V, del Reglamento de Comisiones y Comités, solicitó se incluyera al orden del día, por su urgente y obvia resolución, el proyecto de Dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, para su análisis, discusión y votación.

El Diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, integrante de la Comisión de Educación, manifestó estar de acuerdo con la solicitud de incorporación que hizo el diputado presidente, por lo que, dada la importancia de ese asunto, solicitó se retirara del orden del día el punto número 2, relativo al anteproyecto del plan de trabajo anual de la Comisión para el Ejercicio Legal del Tercer Año Legislativo, con el fin de que se avocaran al análisis, discusión y votación del dictamen de segunda lectura en comento. La citada propuesta se sometió a la consideración de los integrantes de la Comisión, recabándose una votación mayoritaria a favor, con los votos de los Diputados Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez, en razón de lo cual el diputado Presidente declaró aprobado el retiro de aquel asunto y la inclusión en el orden del día del “Análisis, discusión y votación del dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.” El nuevo orden del día fue aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión.

Por ende, se sometió para su análisis, discusión y votación, el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, instruyendo al Secretario Técnico dar lectura al proyecto de dictamen.

El diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez, integrante de la Comisión de Educación solicitó al diputado Presidente que sólo diera lectura a la exposición de motivos y se hiciera un breve resumen del articulado de la ley, para posteriormente entrar al análisis y discusión. Esta propuesta fue aprobada por mayoría de los integrantes de la Comisión. Habiéndose cumplimentado la instrucción dada por el diputado Presidente de la Comisión, se sometió a discusión el dictamen y, en uso de la voz, el diputado Sarbelio Augusto Molina Vélez pidió se realizara una última lectura de revisión al proyecto de dictamen.

Posteriormente, el diputado Presidente preguntó a los integrantes de la Comisión si el proyecto de dictamen se encontraba suficientemente discutido, y solicitó que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo, habiéndose recogido una votación mayoritaria a favor con un total de dos, por lo que con fundamento en lo dispuesto en la fracción IV del artículo 61 de la citada ley orgánica, declaró aprobado por mayoría de votos el Dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

³⁹ Artículo 61. Para su funcionamiento, las Comisiones deberán: (...)

III. Integrarán quórum con el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes;

Acto continuo, el Presidente instruyó al Secretario Técnico de la Comisión para que elaborara el documento del Dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, así como el acta de esta sesión de Comisión, para recabar las firmas respectivas en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 18, fracción VIII, del Reglamento de las Comisiones y Comités del Congreso del Estado⁴⁰ y ser presentados en la próxima inmediata sesión del Pleno, y para tal efecto y siendo las ocho horas con cincuenta minutos, en términos del artículo 16 del citado reglamento, el diputado Presidente decretó un receso.

- **A las nueve horas con cinco minutos del mismo día (27 de febrero de 2014)**, y estando listo de manera impresa el Dictamen de segunda lectura mencionado, el Diputado Presidente reanudó la reunión de trabajo y habiéndose comprobado de nueva cuenta la existencia de quórum legal para sesionar, los diputados presentes, Salomón Fernando Rosales Reyes y Sarbelio Augusto Molina Vélez, procedieron a la firma del dictamen aprobado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18, fracción VIII, del citado reglamento.

Al no existir asuntos generales por tratar, el Diputado Presidente declaró agotado el orden del día y ordenó levantar la sesión a las **nueve horas con veinticinco minutos** de la misma fecha.

- En sesión ordinaria celebrada por la Septuagésima Segunda Legislatura Constitucional del Congreso de la Unión, el día **veintisiete de febrero de dos mil catorce a las once horas con diez minutos**, y una vez comprobada la existencia del quórum legal, el Presidente Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar declaró abierta la sesión. El Diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, con fundamento en el artículo 227, segundo párrafo, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado y a nombre de la Comisión de Educación, solicitó adicionar un Punto en el Orden del Día, referente al dictamen de segunda lectura con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán, para su lectura, discusión y votación; asimismo, pidió se considerara que en caso de ser aprobada, dicha inclusión se hiciera en el Orden del Día, conforme a lo señalado en el artículo 228 de la misma ley, por ser un asunto urgente y obvia resolución, y en base a los términos señalados en la Ley General de Educación para los Estados.

En el acta número 95 correspondiente a esa sesión también se asentó que el Diputado Uriel López Paredes preguntó si algún diputado conocía dicho documento y pidió no incluirlo en el Orden del Día ***“hasta que no conocieran debidamente toda la legislación secundaria que se había hecho a la reforma educativa”***.

Posteriormente, el Presidente del Congreso manifestó que el punto a adicionar en el Orden del Día era una propuesta que todavía no se había sometido a votación y no se había incluido, por lo que estaba sujeta a discusión.

Se hizo constar también que el Diputado Armando Hurtado Arévalo pidió que se retirara la propuesta de adición referente al Dictamen de segunda lectura con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán, que había formulado el Diputado Salomón Fernando Rosales Reyes. El Diputado Fidel Calderón Torreblanca expuso que en las reuniones que la ley establece para la programación de los trabajos legislativos que presidía el Diputado Alfonso Jesús Martínez Alcázar, nunca se había hablado de incluir ese dictamen de la Ley de Educación que ese día estaban proponiendo incorporar al Orden del Día y que tenía en sus manos los citatorios de la Comisión de Educación que habían enviado al Diputado José Eleazar Aparicio Tercero, que en el orden del día de esa reunión de Comisión no estaba previsto ese punto para tratar en comisiones y que era un procedimiento legislativo que estaba pendiente y que tendrían que abordar, pero haciéndolo de la mejor manera y no mediante ese mecanismo de premeditación y ventaja; que desde un día anterior a la celebración de la sesión plenaria el Presidente de la Mesa Directiva sabía que se iba incorporar a la Orden del Día de esa reunión el Dictamen de la Ley de Educación, de lo cual no estaban informados los demás diputados ni los integrantes de la Comisión de Educación, al menos no lo estaba el Diputado José Eleazar Aparicio Tercero, que había sido citado a esa Comisión y que ése era el procedimiento a que se refería; que no eran las formas de comunicarse entre diputados.

Acto seguido, el Presidente concedió el uso de la palabra, al Diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien propuso que se discutieran todos los temas en ese Congreso y se construyeran mayorías las cuales acatarían, pero que se hicieran con respeto y de cara a la sociedad y solicitó se le diera lectura al artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; a la vez, propuso que el Dictamen de la Ley de Educación fuera programado para una Sesión posterior y se discutiera, debatiera como debiera ser y se tomara la decisión que correspondiera.

⁴⁰ Artículo 14. En cada reunión de Comisión, el Secretario Técnico levantará un acta en la que se describan los asuntos que se trataron, misma que deberá firmarse por los diputados integrantes asistentes.

Artículo 18. Para el desarrollo de las discusiones y votación en reunión de Comisión se estará a lo siguiente: (...)

VIII. Los diputados y diputadas deberán expresar su voto en un dictamen colocando a un lado de su nombre, firma autógrafa y el sentido de su voto o bien, deberán manifestar su abstención;

En respuesta a tales planteamientos, el Presidente expuso que antes de dar la indicación de la lectura del artículo citado daría respuesta al Diputado Fidel Calderón Torreblanca, manifestando que un día antes estaba publicada en una página de internet, que habría un mitin masivo en ese Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, señalado para ese día a las ocho horas, esa revelación era de un día anterior a las veintidós horas, con veintiún minutos y que con base en eso, esa Presidencia, conforme a las atribuciones que la Ley le confiere, hizo la petición formal al Gobierno del Estado, para resguardar la integridad física, no solamente de los diputados, sino del personal que labora en ese Congreso, así como de las instalaciones del mismo.

Posteriormente, el Presidente solicitó a la Primera Secretaría dar lectura al artículo citado por el Diputado Fidel Calderón Torreblanca y, a la vez, al artículo 227 de la misma Ley. Finalizadas las lecturas, el Presidente expuso que una vez leídos los artículos y dado que no se había puesto a consideración del Pleno la inclusión de ese Punto en el Orden del Día; asimismo, informó que a esa Presidencia habían entregado la documentación completa de la Comisión de Educación, que era un órgano colegiado en donde estaba el Acta correspondiente y el documento; por lo que, sometió en votación económica si se incluía como Octavo Punto en el Orden del Día el Dictamen de segunda lectura con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentado por el Diputado Salomón Fernando Rosales Reyes, solicitando que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo en la forma referida, habiéndose computado veinticuatro votos a favor, nueve votos en contra y cero abstenciones.

El Presidente lo declaró aprobado, y se incluyó como Octavo Punto en el Orden del Día el documento presentado por el Diputado Salomón Fernando Rosales Reyes.

Acto seguido, el Presidente sometió en votación económica el nuevo Orden del Día; solicitando a quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo en la forma referida, habiéndose computado veinticuatro votos a favor, cero votos en contra y una abstención. Por tanto, el Presidente declaró, aprobado el Orden del Día con las modificaciones presentadas.

Acto continuo, el Diputado Elías Ibarra Torres, hizo una moción referente a que el Presidente seguía violando la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y que no podría estar solicitando la fuerza pública con base en lo que publicaban en las redes sociales; a lo que el Presidente comentó que deberían conducirse con respeto. Posteriormente, la Diputada Selene Lucía Vázquez Alatorre solicitó lo mismo para su persona y expresó que estaban golpeando algunas personas afuera de ese Congreso; a la vez, manifestó la inestabilidad política que se vendría y solicitó fuera retirado el Punto Ocho del Orden del Día, relativo al Dictamen de segunda lectura con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación; asimismo dio una explicación del porqué de la solicitud.

Luego, el Presidente otorgó el uso de la palabra al Diputado José Eleazar Aparicio Tercero, quien hizo moción relativa a que era una disputa inútil sobre el Dictamen de la Ley de Educación, e hizo un señalamiento de las revisiones por parte de la seguridad pública, que se encontraban en las entradas de la ciudad de Morelia Michoacán y que esperaba al momento de su discusión.

Finalizadas todas las intervenciones, el Presidente instruyó a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para que distribuyera la Gaceta Parlamentaria y el nuevo Orden de Día, a los diputados; después, se sometió a consideración del Pleno en votación económica, si era de dispensarse el trámite de su lectura, solicitándoles que quienes estuvieran a favor se sirvieran manifestarlo en la forma requerida, para lo cual, solicitó se manifestaran, quienes estuvieran en contra; así como las abstenciones; lo cual fue aprobado y así declarado.

Acto continuo, el Diputado Reginaldo Sandoval Flores, hizo una moción relativa a que todavía no recibían la información del Punto Ocho que se había agregado sobre el Dictamen de la Ley de Educación, por lo que, el Presidente nuevamente instruyó al personal de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, para que a la brevedad hiciera entrega de la Gaceta Parlamentaria con el contenido del Octavo Punto del Orden del Día.

En desahogo de dicho Punto del Orden del Día, el Presidente pidió a la Segunda Secretaría dar segunda lectura al Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Educación.

Concluida la lectura del dictamen, el Presidente lo sometió a discusión, preguntando si alguno de los presentes deseaba hacer uso de la palabra, y que de ser así, se sirviera manifestarlo en la forma referida, a fin de integrar los listados correspondientes.

Después de que varios diputados hicieron uso de la palabra, otorgó el uso de la tribuna al Diputado Uriel López Paredes, quien se manifestó también en contra del dictamen.

Le otorgó de nueva cuenta el uso de la palabra al Diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien nuevamente solicitó, con fundamento en los artículos 256 y 257 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, una moción suspensiva.

Se concedió el uso de la Tribuna para alusiones personales al Diputado Leonardo Guzmán Mares.

Al término de lo cual, el Presidente otorgó el uso de la palabra al Diputado Fidel Calderón Torreblanca, quien nuevamente solicitó hacer una moción suspensiva con fundamento en los artículos antes mencionados, por existir un error en el procedimiento y señaló que el dictamen que se presentaba a consideración del Pleno establecía en la parte final de sus consideraciones que pretendía armonizar en su segunda lectura las modificaciones hechas por el Poder Legislativo de la Unión, a la Ley General de Educación, la expedición general de servicios profesional docente (sic) y la Ley del Instituto Nacional para la evaluación y que decía también tres párrafos más adelante que la Comisión de Educación era consciente de la responsabilidad, que le asistía a ese Poder para coadyuvar a la necesaria coordinación de los tres niveles de Gobierno para la armonización educativa y consciente de la necesidad que existe para que contara con el marco jurídico conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Legislación secundaria federal en materia educativa, y que ese dictamen para segunda lectura pretendía armonizar la Legislación Estatal a las Reformas Constitucionales y legales que se habían hecho en la materia, en los meses en febrero y en septiembre del año inmediato anterior, en el dos mil trece, sólo que no existía ninguna iniciativa de Ley presentada ante ese Congreso con el propósito de armonizar esa Legislación Federal y que si era necesario acudirían a revisar la Constitución y la Ley Orgánica para dejar en claro que solamente se pueden dictaminar iniciativas de ley, y que no puede haber un dictamen de una iniciativa inexistente, y asentó como ejemplo el caso de la reforma político electoral que acababa de ser aprobada en el Congreso de la Unión, y que en ese día el Diputado Uriel López Paredes, había presentado una iniciativa para armonizar esa legislatura local a esa reforma y que se permitía la reelección de los legisladores locales; pero que era a partir de la iniciativa presentada ahí que se logrará la armonización y puso también como ejemplo la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, que provenía de una reforma a la Constitución Federal hecha en el año dos mil ocho y que mandataba la propia Constitución Federal a los Congresos locales para armonizar sus legislaciones locales y ahí se había instalado un Consejo implementador y que hubo iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, por el Poder Judicial y por los propios diputados; iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de la Procuraduría, a la Ley de Procedimientos Penales, al Código Penal del Estado, una Ley de Justicia Alternativa todas esas buscaban armonizar con la Legislación Federal, en base al mandato Constitucional pero que se requería de iniciar ahí un procedimiento legislativo y dictaminar y, en su caso aprobar ese Pleno, y que ese dictamen carecía de una iniciativa que pretenda armonizar esa legislación local a la Reforma Federal y que el propio dictamen, establecía en sus antecedentes y que hacía referencia a las iniciativas que estaba dictaminando: una iniciativa presentada en septiembre del año dos mil siete, una iniciativa posterior presentada en octubre del año dos mil nueve, y una tercera iniciativa presentada en abril del año dos mil diez; y que ese propio dictamen señalaba en los antecedentes que se dio la primera lectura al dictamen de esas tres iniciativas antes de que existiera la federal del año dos mil trece, y se había dado la primera lectura el primero de diciembre del año dos mil diez; y que el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en su segundo párrafo establecía que una vez que se había verificado la primera lectura, el dictamen regresaba a la Comisión respectiva, la cual podría profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión modificando el dictamen, vinculado siempre, a la iniciativa en cuestión, y que había tres iniciativas que daban origen a ese dictamen, pero que nada tenían que ver las reformas que se habían aprobado en febrero y septiembre del año pasado a nivel federal; y que si aprobaba ese Pleno, un dictamen que adolecía de una iniciativa, iban a generar una Ley que no iba a hacer posible su aplicación y que no había motivo a la confusión, y que no existía una iniciativa presentada por nadie de los que tienen derecho a presentar iniciativas a ese Congreso que haya promovido la armonización de las reformas educativas aprobadas en el Congreso de la Unión el año pasado y solicitó se sometiera en votación económica esa moción suspensiva en la que pidió se suspenda ese procedimiento por las razones antes expuestas y le entregó la moción suspensiva por escrito, para que se integrara al Acta de esa Sesión, de manera formal, suscrita también por los diputados Cristina Portillo Ayala, Silvia Estrada Esquivel, Selene Lucía Vázquez Alatorre, Armando Hurtado Arévalo, Elías Ibarra Torres, Erik Juárez Blanquet, Uriel López Paredes, Reginaldo Sandoval Flores, Leonardo Guzmán Mares, Francisco Bolaños Carmona y José Eleazar Aparicio Tercero.

Se hizo constar en el acta, que se anexó a la misma la moción suspensiva por escrito, solicitada por el Diputado Fidel Calderón Torreblanca.

También se hizo constar en el acta número 95 de veintisiete de febrero de dos mil catorce, que una vez anexada por escrito la moción suspensiva, solicitada por el Diputado Fidel Calderón Torreblanca, y concluida su intervención, el Presidente con fundamento en los artículos 257 y 260 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, sometió a consideración del Pleno en votación económica la moción suspensiva solicitada por el Diputado Fidel Calderón Torreblanca, e instruyó a la Segunda Secretaría recoger la votación e informar a esa Presidencia el resultado, el cual fue de diez votos a favor, veintiséis votos en contra y cero abstenciones.

Acto seguido, el Presidente declaró desechada la moción suspensiva; y sometió a consideración en votación económica, preguntando, si el Dictamen se encontraba suficientemente discutido, y que quienes así lo consideraran lo manifestaran en la forma señalada, solicitando a la Segunda Secretaría recoger la votación e informar a esa Presidencia el resultado, el cual fue de veinticuatro votos a favor, diez votos en contra y cero abstenciones.

El Presidente declaró aprobado, se considera suficientemente discutido y sometió el dictamen en votación nominal, en lo general, solicitándoles que al votar manifestaran su nombre y apellidos, así como el sentido de su voto, y el o los artículos que se reservan, e instruyó a la Segunda Secretaría recoger la votación e informar a esa Presidencia el resultado, el cual fue de veintisiete votos a favor, doce votos en contra y cero abstenciones.

Acto seguido, el Presidente declaró ***“Aprobado en lo general y en lo particular por la Septuagésima Segunda Legislatura, el Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo”***; y ordenó se elaborara el Decreto, y se procediera en sus términos.

- Así pues, en la misma fecha –veintisiete de febrero de dos mil catorce– se remitió la minuta número 292 que contiene el Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, al titular del Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos conducentes.
- Con fecha veintiocho de febrero de dos mil catorce se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto del Congreso de esa entidad número 292, mediante el cual, se abroga la Ley Estatal de Educación, publicada en la Sección Tercera del citado órgano de publicación oficial, el lunes siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y se expide la Ley de Educación de esa entidad.

De la anterior reseña de hechos se advierte, en primer lugar, que contrario a lo que alega la parte actora acerca de que la ley impugnada se aprobó sin mediar una iniciativa, sí existían tres iniciativas de ley que, si bien es cierto, se presentaron ante legislaturas anteriores (Septuagésima y Septuagésima Primera Legislaturas), también lo es que, el marco legal local que ya referimos, permite que, la Legislatura en funciones determine la prosecución o no de iniciativas que no hubieran sido dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron (artículo 240).

En el caso, las iniciativas en cuestión habían sido objeto de Dictamen de Primera Lectura por parte de la Septuagésima Primera Legislatura, del cual conoció el Pleno, devolviéndolo a la Comisión respectiva para profundizar en su estudio, y su posterior dictamen de segunda lectura y votación.

Así pues, al continuar pendiente, la Comisión de Educación de la Septuagésima Segunda Legislatura determinó en marzo de dos mil doce, por mayoría de votos, la prosecución de tal asunto, a fin de analizarlo y elaborar el Dictamen de Segunda Lectura.

Ahora bien, el hecho de que, al elaborar el Dictamen de Segunda Lectura se hubieran tomado en consideración las reformas legales en materia educativa publicadas el once de septiembre de dos mil trece (Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), señalando en dicho dictamen que se armonizaba la legislación local con la General, no se traduce en una irregularidad, pues, en primer lugar, como se ha visto, las iniciativas para reformar la legislación educativa local sí existían, incluso ya habían sido objeto de Dictamen de Primera Lectura y, en segundo lugar, la Comisión está facultada cuando sea necesario para ampliar el dictamen, siempre y cuando se trate de la misma materia (artículo 244).

Por lo que, si durante el desarrollo de su labor, se publicaron las citadas reformas legales en materia educativa que, además, es relevante destacar, tratándose de las Leyes Generales de Educación y del Servicio Profesional Docente, en su artículo Tercero Transitorio ordenaban a las legislaturas locales adecuar su normatividad en la materia a tales leyes, en un determinado plazo⁴¹, está justificada la ampliación en el dictamen respectivo.

Sin que tampoco tenga razón el actor, en que el Dictamen debía contener las observaciones de los Municipios, ya que, contrario a lo que aduce, lo que prevé el artículo 244, fracción III, de la Ley Orgánica y de Procedimientos en cita, es que el Dictamen contendrán el análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, los Poderes Ejecutivo y Judicial, en su caso; esto es, cuando se trate de decretos o leyes en los que se deba dar intervención a dichos entes, mas no que en todo caso deban opinar. Asimismo, el diverso numeral 65 de la propia ley, a que alude el actor, lo que dispone es que la Comisión correspondiente podrá invitar a representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto, sin que ello se traduzca en la obligación de que deban hacerlo.

Por otra parte, si bien asiste la razón al actor en cuanto a que, conforme al artículo 65 de la Ley Orgánica en mención, las reuniones de las Comisiones deben ser convocadas cuarenta y ocho horas antes, lo cierto es que, en el presente caso, tal previsión se cumplió, pues, para la reunión de trabajo de la Comisión de Educación, efectuada el veintisiete de febrero de dos mil catorce, se convocó el lunes veinticuatro de febrero, siendo distinto que, por mayoría de sus integrantes se haya determinado incluir en el orden del día el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo y, en esa medida, lo analizaron y aprobaron, por tanto, no existe vicio alguno, dado que, los integrantes de la Comisión fueron convocados debidamente, y tomaron sus acuerdos por mayoría de votos, como establece la ley.

Por último, en cuanto a los argumentos de invalidez relativos a lo efectuado por la Comisión de Educación, este Tribunal estima que, si bien, los dictámenes no se presentaron dentro de los noventa días que fija la ley, ello no constituye una violación que trascienda a la validez de la norma general impugnada.

De igual modo, se concluye que no asiste la razón al actor cuando alega que fue irregular el procedimiento legislativo, pues, la sesión del Pleno del Congreso en que fue aprobada la ley, no fue pública como la ley ordena; sin embargo, como se ha referido previamente, en el caso, ante las circunstancias sociales, el Presidente solicitó al Gobierno estatal se resguardaran las instalaciones del Congreso, para protección de todos –diputados y demás empleados–.

No obstante, este Pleno advierte que sí se actualiza una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culmina con la aprobación de la norma, por lo siguiente.

Como se ha reseñado, el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la Comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación, habiendo sido aprobado por mayoría de votos

Lo cual pone de relieve que el procedimiento de formación legislativa incumplió con lo dispuesto por el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo porque, previamente a la discusión del dictamen de ley mencionado, no se distribuyó el texto a los diputados **por lo menos con veinticuatro horas de anticipación**, ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria, por lo que, los legisladores no tuvieron conocimiento oportuno de que en la sesión plenaria de la fecha señalada se sometería a análisis, discusión, votación y aprobación el mencionado dictamen, ya que, como se ha precisado, este asunto se incorporó en el orden del día de la sesión al momento de su celebración.

No pasa inadvertido que el artículo 227 de la citada ley orgánica autoriza al Pleno a incorporar cualquier asunto al orden del día de la sesión, pero ello no implica soslayar las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, como las previstas en el mencionado artículo 247.

En el caso, como se ha relatado, al haberse incluido en el orden del día, al celebrarse la propia sesión, fue entonces que se ordenó publicarlo en la Gaceta y que ésta se repartiera a los diputados presentes en ese mismo momento, para, una vez que esto se cumplió, en seguida darle lectura al dictamen y proceder a su votación.

⁴¹ Ley General de Educación: Artículo Tercero.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento.

Ley General del Servicio Profesional Docente: Artículo Tercero.- Los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta Ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

El hecho de que, según se afirmó, al incluir el Dictamen de Segunda Lectura en cuestión, era porque se trataba de un asunto urgente, lo cual si bien, no se justificó, se entiende que obedecía al referido mandato hacia las legislaturas locales de adecuar su normatividad educativa a las Leyes Generales en la materia, lo cierto es que, además de que el plazo para tales ajustes vencía hasta el once de marzo de dos mil catorce, de cualquier modo, no convalida las referidas irregularidades.

Efectivamente, tales actuaciones afectan, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que, al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías, en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido, contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

Los citados vicios, que impidieron a las minorías cumplir con su función parlamentaria que se caracteriza por la toma de decisiones con base en la discusión, resultan suficientes por sí mismas, dada su gravedad, para acarrear la invalidez de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

En esta virtud, se estima que las violaciones procedimentales advertidas trascienden a la validez de la norma, pues soslayaron los requisitos de publicidad (al no haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria sino hasta el mismo momento en el que se celebró la sesión respectiva) de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, sin los cuales no puede ésta considerarse válida. Por tanto, se actualiza la vulneración a los principios de seguridad jurídica y deliberación parlamentaria, lo que provoca la invalidez de la ley con que culminó ese proceso legislativo viciado.

Con fundamento en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos⁴², la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de que se notifique la presente resolución al Congreso del Estado de Michoacán y sólo entre las partes, al tratarse de una controversia constitucional promovida por un municipio en contra de una ley estatal.

En consecuencia, resulta innecesario ocuparse del restante concepto de invalidez, vinculado con la omisión de las autoridades demandadas de proporcionar al municipio recursos para lograr el cumplimiento de las obligaciones que le imponía la ley combatida, en tanto, se ha declarado la invalidez de esta última, respecto del municipio actor

Por lo expuesto, y fundado se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee respecto del artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y en relación con la omisión que se atribuye al Congreso del referido Estado, en cuanto a la modificación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, con el objeto de contemplar los recursos necesarios para cumplir con las atribuciones previstas en la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO. Se declara la invalidez del procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiocho de febrero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del citado Estado, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria; declaración de invalidez que surtirá sus efectos exclusivamente respecto del Municipio de Churintzio, Estado de Michoacán, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del referido Estado.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, y en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta.

⁴² Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: (...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. II.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, consistente en el sobreseimiento atinente al artículo 227 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y en relación con la omisión que se atribuye al Congreso del referido Estado, en cuanto a la modificación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, con el objeto de contemplar los recursos necesarios para cumplir con las atribuciones previstas en la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, relativo al interés legítimo del Municipio de Churintzio para impugnar en esta controversia constitucional el procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora I. anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se ausentó durante esta votación.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y la ministra que hizo suyo el asunto con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

El Presidente de la Suprema Corte, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- La Ministra que hizo suyo el asunto: Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintinueve de septiembre de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 41/2014, promovida por el Municipio de Churintzio, Estado de Michoacán. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de junio de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2014.

1. En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 41/2014. Sin embargo, en mi opinión el Municipio de Churintzio no tenía interés para reclamar el proceso legislativo. De ahí que en el siguiente voto expondré los motivos que me llevaron a votar en contra de la legitimación del Municipio actor y para ello haré alusión, en primer lugar, a las razones dadas por la mayoría y, posteriormente, esgrimiré argumentos en contra de las mismas.

I. Razones de la mayoría.

2. En la resolución mayoritaria, se aprobó por mayoría de seis votos el considerando quinto de improcedencia, relativo a desestimar la causa de improcedencia que hace valer el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en relación con la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, vinculada con la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, bajo el argumento de que los preceptos de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo no invaden la esfera de competencia del Municipio actor ni de la Federación.
3. Los Ministros sostienen que la determinación de si se invade o no la esfera de competencia del Municipio actor o de la Federación, son cuestiones o aspectos de la litis que se involucran con el fondo del asunto, pues el Pleno ha determinado que cuando la causal de improcedencia se involucra con el estudio de fondo, deberá desestimarse ésta y privilegiar el fondo del asunto. Al respecto, citaron la jurisprudencia P./J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE".

II. Razones del disenso.

4. A mi juicio, la decisión de la mayoría es equivocada, pues el interés del Municipio actor sí se debe analizar en procedencia y determinarlo.
5. Entiendo que los Municipios, desde luego, están legitimados en las controversias constitucionales, pero me parece que en caso de procedimiento legislativo podrían estar legitimados de dos formas.
6. En primer lugar, cuando los Municipios forman parte del órgano legislativo o del órgano de reformas constitucionales, donde tienen que participar y dar su anuencia -como sucede en algunos presupuestos constitucionales de diversas entidades federativas-. En este primer supuesto, si no hubiera sido llamado un Municipio a integrar el órgano complejo que reforma la Constitución de un determinado Estado, sí me parece que el Municipio tendría un interés para promover una controversia constitucional.
7. En segundo lugar, también me parece que los Municipios tienen interés cuando se vulnera una competencia específica del artículo 115 de la Constitución Federal o bien, cuando se afecta el ámbito competencial de un Municipio integrado por usos y costumbres y se toman medidas legislativas sin haber sido consultados.
8. Sin embargo, en este caso, no se actualizan los supuestos señalados, pues el Municipio actor planteó que no se le ha dado el dinero para cumplir con las funciones educativas previstas en la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. Al efecto, al desahogar la prevención, el Municipio actor señaló lo siguiente: "(...) *el interés jurídico del municipio que representamos (...) es porque la ley aprobada de manera obscura, establece facultades y atribuciones a los Ayuntamientos del Estado, que inician con la vigencia de la aprobación de la Ley, sin que se haya previsto destinar recursos en el Presupuesto para que los ayuntamientos del Estado tengamos que cumplir con las obligaciones que la Ley impone (...)*"¹; por ello, a mi parecer, el planteamiento del Municipio actor no califica como una afectación para participar -insisto- respecto de un procedimiento legislativo, en el cual ni forma parte del órgano de reforma, ni tiene competencia alguna que incida en el mismo.
9. En ese sentido, considero que el Municipio actor no cuenta con interés alguno, porque no hay un principio de afectación en su esfera de competencias ni su participación en el órgano de procedimiento legislativo, y por ello se debió sobreseer.
10. Consecuentemente, y con el respeto de siempre, no coincido con las razones que soportan la decisión, pues considero que en el apartado de procedencia se debió analizar esa cuestión.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia de veintinueve de septiembre de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 41/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

¹ Visible en las páginas 21 y 22 de la sentencia.