

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 124/2020, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 124/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO

COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO

Vo. Bo.

MINISTRA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de abril de dos mil veintiuno.

Cotejó

VISTOS; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el trece de marzo de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del **Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicado en la edición del Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" número 5783 (sumario) de doce de febrero de dos mil veinte.

SEGUNDO. Normas constitucionales que se aducen violadas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de Morelos consideró que el decreto cuya invalidez se demanda es violatoria de los artículos 1o., 16 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE.

"ARTÍCULO 22.- El Congreso del Estado de Morelos contara con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad, civismo e imparcialidad, entre los Diputados y los trabajadores del Poder Legislativo.

...

ARTÍCULO 23.- Los Diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, civismo y ética. En todo momento deberá (sic) conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el diálogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el Reglamento y el Código de Ética Parlamentaria."

CUARTO. Conceptos de invalidez. En el escrito inicial de demanda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de Morelos hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

"VII. Conceptos de Invalidez.

PRIMERO. El proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no haber sido votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes del Congreso del Estado, que como requisito formal para su validez al momento de su expedición exigía el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

En efecto, de acuerdo con el principio general del derecho *tempus regit actum*, el derecho solo puede surgir según el proceso de formación regulado por la disciplina en el momento vigente. Es lo que la doctrina más autorizada identifica como *democracia formal*, es decir, el cumplimiento a las normas formales que condicionan la producción jurídica para su vigencia.

Pues bien, el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, vigente al momento de la expedición de la norma general impugnada, establecía lo siguiente: ‘Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.’

Ahora, como ese Alto Tribunal podrá observar una vez que requiera al Congreso del Estado todos y cada uno de los documentos relativos a los antecedentes legislativos del decreto impugnado, este último no fue votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes del Congreso del Estado, esto es, por al menos 14 diputados, ya que si la legislatura se integra por 20 diputados, las dos terceras partes únicamente se pueden alcanzar y predicar respecto de 14 diputados como mínimo; situación que transgredió el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, vigente entonces y ahora; de manera que, independientemente de su contenido, al estar viciado en su forma final globalmente considerado, la norma general impugnada carece, ab initio, de efectos jurídicos vinculantes respecto del pueblo de Morelos, de conformidad con el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es esta la línea jurisprudencial con autoridad de cosa interpretada de ese Máximo Tribunal, la que se puede constatar en el razonamiento obiter dicta del considerando sexto de la controversia constitucional 110/2006, de la que derivó la Jurisprudencia P./J. 43/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Pág. 1652, con el rubro y texto:

‘VETO. PARA SUPERAR EL QUE EJERCIÓ EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, DEBE INTERPRETARSE QUE SE REQUIERE LA VOTACIÓN CALIFICADA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS PRESENTES AL VOTARSE EL DICTAMEN RESPECTIVO.’ [Se transcribe].

Consecuentemente, el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, al no satisfacer la formalidad de haber sido votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes de la legislatura, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en su globalidad se encuentra viciado, en sus presupuestos, en su procedimiento de formación, en su forma final; lo cual transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el particular, es aplicable la Jurisprudencia P./J. 94/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Agosto de 2001, Página 438, de rubro y texto siguientes:

‘VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.’ [Se transcribe].

De igual forma, robustece lo anterior la Jurisprudencia P. L/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Página 717, con el rubro y texto:

'PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.' [Se transcribe].

En otro orden de ideas, no pasa desapercibido que precisamente esto fue la materia del decreto impugnado, es decir, la modificación al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en el sentido de establecer en esa norma inferior, cuya validez está condicionada por una norma superior que es nada menos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, lo que se debe entender por la mayoría calificada (dos terceras partes) prevista en el artículo 44 de la Constitución Local; lo que este Defensor del Pueblo considera constituye un "fraude a la Constitución", cuyo estudio además de guardar una íntima relación con la cuestión inicialmente planteada en este concepto de invalidez por una violación formal, es susceptible de combatirse por esta misma vía como violación material o sustancial, de conformidad con los principios de economía procesal, de concentración, de continencia de la causa y de tutela judicial efectiva, todos contenidos en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Para poner en evidencia lo anterior, es pertinente recordar los elementos definitorios del fraude a la ley, invocando al respecto la Tesis 1.3o.C.140 C (10a.), del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo 111, Página 1776, con el rubro y texto:

'FRAUDE A LA LEY. ELEMENTOS DEFINITORIOS.' [Se transcribe].

Criterio en donde la norma 1 es el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos; por su parte, la norma 2 es el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; y la existencia de ciertas circunstancias de la aplicación de la norma 1, que revelan la evasión de 2, son las que consisten en frustrar sus propósitos, violar o eludir el espíritu que la anima y llevar a un resultado contrario al deseado, con el pretexto de respetar su letra; en cuya situación se está finalmente en contra de la Constitución, al ser esa aplicación literal contraria a la intención del Poder Reformador Local.

En efecto, el Congreso del Estado se integra por 12 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 8 electos por el principio de representación proporcional, esto es por 20 diputados.

De esta suerte, para adquirir la mayoría calificada a que se refiere el artículo 44 de la Constitución Local, o sea las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, se requieren de 14 votos pues con ello se permite que las minorías parlamentarias participen en las discusiones y aprobaciones que requieran de una mayoría calificada, buscando proteger –como principio democrático– la deliberación parlamentaria y el principio de representación proporcional (contenido en el artículo 52 de la Constitución Federal).

La deliberación parlamentaria (como atributo democrático) busca que en un proceso legislativo se respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

Por su parte, el principio de representación proporcional, en un primer momento, se encuentra válidamente protegido, en cuanto la integración del Congreso del Estado lo es en un porcentaje de 60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional, como lo establece el citado artículo 52 Constitucional.

No obstante, con base en este principio se busca evitar la sobrerrepresentación de las mayorías o sobrerrepresentación (sic) de las minorías.

En la especie, a efecto de garantizar estos principios, la interpretación conforme que debe darse respecto de las dos terceras partes del Congreso del Estado, debe ser a la alza cuando el número resulte fraccionado, esto es, con 14 votos, logrando con ello

en mayor medida la participación de las minorías, ya que sí tenemos que 12 diputados son electos por el principio de mayoría representativa, con los 14 votos se optimizaría la participación de las minorías, lo que es acorde al principio de legitimidad democrática.

Ahora bien, la Constitución Local señala diversos supuestos para la toma de decisiones en ejercicio de sus facultades mediante las dos terceras partes, (sic) destacando lo dispuesto en el artículo 44 en el sentido de que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura.

Como vemos, las disposiciones de la Constitución de manera expresa señalan la votación que se requiere para cada caso particular; inclusive, insertan la forma en que debe tomarse el total de la votación determinando "fracciones" y no así en porcentajes, siendo de explorado derecho el que donde la norma no distingue no hay porque distinguir, pues si el constituyente hubiese querido establecer porcentajes para los efectos de la expedición de una ley o su reforma, derogación o abrogación, así lo hubiese hecho, como sucede con los supuestos previstos en el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Local.

En tales condiciones, para determinar las dos terceras partes del total de los diputados que integran la Legislatura –20 diputados–, deben tomarse como referente sólo "enteros", sin que sea lógica la razón de usar porcentajes y, consecuentemente con ello, decimales, pues evidentemente una persona es indivisible.

Por lo que es inadmisibles que 13 diputados o votos en un mismo sentido se traten de las dos terceras partes de 20, pues con aquel número es posible predicar las dos terceras partes, es decir, no se garantiza la voluntad del constituyente de que se alcance –como mínimo– una votación de las dos terceras partes del total de los diputados que integran el Congreso, lo que únicamente es posible conseguir considerando que sean 14 votos los requeridos.

Con todo, si lo anterior no fuera suficientemente (sic) claro y contundente, en cualquier caso también debe considerarse la costumbre constitucional, por la cual a falta de regulación expresa se realizan determinadas prácticas político-sociales que se vuelven compromisos sociales a través de la costumbre, de modo que la omisión de una costumbre de índole constitucional en un país democrático constituye una violación a ese compromiso adquirido por el Legislativo, siendo la costumbre gubernamental la que marca las pautas para las reformas o adiciones constitucionales.

En ese orden, siendo que el Congreso del Estado de manera previa ha determinado que para obtener mayoría calificada se requieren 14 votos, resulta evidente que ha mantenido una práctica constitucional que debe respetarse, y a la cual debe asignársele el valor social, pues con esta práctica se ha asumido una convicción para actuar conforme un orden constitucional; lo que encuentra mayor sentido si consideramos que esta práctica pugna por la participación de las minorías en la discusión parlamentaria.

Es importante referir que en varios criterios la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el número entero se acompaña de decimal, asume como referente el número inmediato siguiente, como sucede en el criterio jurisprudencial hecho valer anteriormente en este mismo concepto de invalidez.

En las relatadas condiciones, deviene incuestionable que tanto el proceso legislativo que culminó con el decreto impugnado como la materia del mismo, incumplen con los requisitos exigidos en la norma que condiciona su validez y vigencia, para la aprobación de una ley o decreto, habida cuenta que la definición de lo que se debe entender por dos terceras partes en una norma reglamentaria, viola el principio de jerarquía normativa en cuanto que ello escapa de la competencia del legislador al ejercer su facultad reglamentaria, precisamente porque la materia de esto únicamente consiste en normar la organización y funcionamiento del Congreso, en donde encuentra su razón y medida.

Tal aserto, encuentra sustento en la Jurisprudencia P./J. 30/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Página 1515, con el rubro y texto siguientes:

'FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.' [Se transcribe].

Finalmente, no pasa desapercibida la circunstancia de que si bien algunos de los criterios hechos valer no integran jurisprudencia obligatoria, lo cierto es que las razones jurídicas que contienen cumplen con una función de precedentes que en alguna medida auto vinculan, en su dimensión horizontal, a ese cuerpo colegiado, entre otros órganos jurisdiccionales; habida cuenta que una decisión de un tribunal o un juez, tomada después de un razonamiento sobre una cuestión de derecho planteada en un caso, y necesaria para el establecimiento del mismo, es una autoridad, o precedente obligatorio, para el mismo tribunal y para otros tribunales de igual o inferior rango, en subsiguientes casos que se plantee otra vez la misma cuestión.

De ahí que para apartarse de los criterios invocados se deberán esgrimir los argumentos por virtud de los cuales se superen o neutralicen a los que lo respalden, pues se debe tener en cuenta que los juzgadores se legitiman con sus propias resoluciones, lo cual conduce a que al pronunciarse sobre la aplicabilidad o no de los criterios hecho valer, se expresen las razones para hacerlo, sin limitarse a decir que no se comparten, pues de ser el caso se originaría inseguridad jurídica, lo cual encuentra asidero en la Jurisprudencia 2a./J. 130/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 262, cuyo rubro y texto dicen:

'TESIS AISLADA O DE JURISPRUDENCIA INVOCADA EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE EN TORNO A SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA QUEJOSA ESGRIMA O NO ALGÚN RAZONAMIENTO AL RESPECTO.' [Se transcribe].

SEGUNDO. *El proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo.*

De acuerdo con el principio general del derecho tempus regit actum, el derecho solo puede surgir según el proceso de formación regulado por la disciplina en el momento vigente. Es lo que la doctrina más autorizada identifica como democracia formal, es decir, el cumplimiento a las normas formales que condicionan la producción jurídica para su vigencia.

Ahora bien, según se adelantó en el capítulo de procedencia, el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos es un acto formal y materialmente legislativo, razón por la cual está sujeto al cumplimiento de las distintas etapas que componen el procedimiento relativo, en las que si bien participan no solo el Poder Legislativo (examen, discusión, votación) sino también el Poder Ejecutivo, este último únicamente lo hace por cuanto a su publicación puesto que no tiene facultades para sancionarlo ni para dar la orden de publicación (promulgación), ya que dicha legislación, (sic) sus reformas y adiciones no necesitan de ello para tener vigencia.

En efecto, en lo que aquí interesa y de acuerdo con la interpretación que ha realizado ese Alto Tribunal del artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos así como del primer párrafo del artículo 4 (antes 3) de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, las disposiciones que regulan la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo del Estado de Morelos no necesitan de promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia, ya que dicha facultad se refiere a todas las demás leyes que apruebe dicha asamblea legislativa, excepto a la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento, que regula su estructura y funcionamiento interno.

Aunque es una obviedad, conviene decir que lo anterior está orientado a garantizar la autonomía del Poder Legislativo, ya que si la expedición del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, sus reformas y adiciones, se sometieran al control político como lo es el derecho de veto por parte del Poder Ejecutivo, quien no tiene atribuciones al respecto, es claro que con ello se afectaría su buen funcionamiento y se le estaría sometiendo en desmedro del sistema de pesos y contrapesos establecido a nivel local y reconocido en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, que dice: '[. . .] El Congreso del Estado tiene plena autonomía frente a los otros poderes para el ejercicio de su presupuesto anual, así como para organizarse administrativamente.'

Sobre el particular, se invoca la Jurisprudencia P./J. 111/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Página 1242, con el rubro y texto:

'DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.' [Se transcribe].

No obstante, como ya se adelantó, lejos de sujetarse a lo anterior y como puede observarse del proceso legislativo que culminó con la publicación de la norma general impugnada, el Poder Ejecutivo, sin contar con facultades expresas al respecto, sancionó y promulgó el DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE, QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, el cual fue remitido por el Presidente del Congreso del Estado únicamente para efectos de su publicación; de manera que, independientemente de su contenido, al estar viciado en su forma final globalmente considerado, en sus presupuestos, en su procedimiento de formación y en su forma final, tal norma general carece, ab initio, de efectos jurídicos vinculantes respecto del pueblo de Morelos, de conformidad con el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución General en tanto que su entrada en vigor se estableció de manera previa a su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado.

Para poner en evidencia lo anterior, resulta conveniente referir cuál es el procedimiento legislativo en el Estado de Morelos siguiendo la jurisprudencia que con carácter de obligatoria 21 ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, específicamente en lo que tiene que ver con la publicación de las normas, al tenor siguiente: [Se transcribe].

Es importante hacer la aclaración en el sentido de que, según se adelantó en el anterior concepto de invalidez, si bien es cierto que conforme al segundo párrafo del artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el Congreso del Estado está facultado para expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento sin que pueda ser vetada ni requiera de la promulgación expresa del Poder Ejecutivo para tener vigencia; esto únicamente significa que dicho ordenamiento no puede ser materia de ningún mecanismo de control político como lo es el derecho de veto, subsistiendo el deber de divulgarlo en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la gaceta legislativa, tal y como se desprende del artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, cuya literalidad es:

'Artículo 4.' [Se transcribe].

En efecto, la publicación de la legislación interna del Congreso del Estado resulta necesaria pues solo de esta manera se hace patente el principio de publicidad de las normas jurídicas, conforme al cual estas producen sus efectos vinculantes cuando se han dado a conocer con la debida oportunidad a la sociedad y a los poderes públicos, quienes deben estar enterados del contenido de las disposiciones legislativas para poder cumplirlas, con lo que se procura combatir la arbitrariedad de los órgano emisor de la norma y se intenta salvaguardar los principios de certeza y seguridad jurídica.

Sobre el particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 1807/2011, realizó una interpretación teleológica sobre el principio de publicidad, de la siguiente manera: [Se transcribe].

En congruencia con lo anterior, el artículo 44 de la Constitución Política Local dispone:

'Artículo 44.' [Se transcribe].

Por su parte, el artículo 7 del Código Civil para el Estado de Morelos, de proyección en todo el sistema jurídico local por el carácter arquitectónico integral que tiene reconocido, establece:

'Artículo 7.' [Se transcribe].

En corolario, una de las exigencias de la seguridad jurídica consiste justamente en la publicidad de las normas. Así, la seguridad jurídica en su dimensión subjetiva –esto es, en cuanto certeza del derecho– exige, según la invocación clásica, que los gobernados ‘sepan a qué atenerse’ respecto a las normas aplicables, su contenido y sus efectos, de modo que puedan prever las consecuencias y efectos jurídicos que se producirían de seguir determinada conducta.

De ahí que, para ello, inicialmente es necesario que las normas sean formalmente publicadas, de modo que se permita ser conocidas por quienes van a ser sus destinatarios, es decir, por aquellos a quienes obliga su cumplimiento. Luego, la seguridad jurídica resultaría vulnerada si se pretendiera la aplicación de una norma sin su previa publicación. A propósito de esto, Francesco Carnelutti ya postulaba: ‘La ley, no habiendo sido promulgada en relación a un caso concreto, puede no responder con perfecta justicia a las exigencias del caso concreto.’.

Así las cosas, dado que el decreto impugnado por el que se reformó el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos entró en vigor el mismo día de su expedición por el Congreso, esto es, sin haber sido publicado previamente, resulta incuestionable que resulta violatorio de los principios de certeza y seguridad jurídicas, por lo que debe declararse inválido y, en el mejor de los casos, establecerse que su entrada en vigor inició hasta que se publicó, respecto de lo cual se invoca, mutatis mutandis, el criterio jurisprudencia que con fuerza obligatoria estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, de la siguiente manera: [Se transcribe].

Con base en los razonamientos vertidos a lo largo del cuerpo de este capítulo y dado que en el presente asunto no se actualiza causa alguna de improcedencia o sobreseimiento de las señaladas en los artículos 20 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta procedente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación inicie el proceso constitucional correspondiente de acuerdo con los lineamientos establecidos por dicho ordenamiento.

Finalmente, no pasa desapercibida la circunstancia de que si bien algunos de los criterios hechos valer no integran jurisprudencia obligatoria, lo cierto es que las razones jurídicas que contienen cumplen con una función de precedentes que en alguna medida auto vinculan, en su dimensión horizontal, a ese cuerpo colegiado, entre otros órganos jurisdiccionales; habida cuenta que una decisión de un tribunal o un juez, tomada después de un razonamiento sobre una cuestión de derecho planteada en un caso, y necesaria para el establecimiento del mismo, es una autoridad, o precedente obligatorio, para el mismo tribunal y para otros tribunales de igual o inferior rango, en subsiguientes casos que se plantee otra vez la misma cuestión.

De ahí que para apartarse de los criterios invocados se deberán esgrimir los argumentos por virtud de los cuales se superen o neutralicen a los que lo respalden, 32 pues se debe tener en cuenta que los juzgadores se legitiman con sus propias resoluciones, lo cual conduce a que al pronunciarse sobre la aplicabilidad o no de los criterios hecho valer, se expresen las razones para hacerlo, sin limitarse a decir que no se comparten, pues de ser el caso se originaría inseguridad jurídica, lo cual encuentra asidero en la Jurisprudencia 2a./J. 130/2008, de la Segunda Sala de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 262, cuyo rubro y texto dicen:

'TESIS AISLADA O DE JURISPRUDENCIA INVOCADA EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE EN TORNO A SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA QUEJOSA ESGRIMA O NO ALGÚN RAZONAMIENTO AL RESPECTO.' [Se transcribe]."

QUINTO. Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de primero de junio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, con el número **124/2020**; y, por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa¹ para la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

SEXTO. Admisión de la demanda. Posteriormente, la Ministra instructora dictó acuerdo el nueve de julio de dos mil veinte, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad pudiera trascender a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera².

SÉPTIMO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El Consejero jurídico Samuel Sotelo Salgado, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, rindió el informe correspondiente (fojas 117 a 136 del expediente), en el que señaló lo siguiente:

"ES CIERTO EL ACTO RECLAMADO.

Lo anterior, se dice así tomando en consideración que el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete (657) por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos fue publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5783, de 12 de febrero de 2020.

Cabe puntualizar que la autoridad que represento cuenta con las facultades para promulgar, sancionar, publicar y hacer cumplir las Leyes o Decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, en términos del artículo 70, fracción XVII, incisos a) y c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Establecido lo anterior y atendiendo a los conceptos de invalidez atribuidos por la comisión de derechos humanos a la autoridad que se representa, en el caso concreto en el segundo concepto de violación aduce, en lo que interesa o involucra al Poder Ejecutivo Estatal, que el Decreto 657 supuestamente '...viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo Estatal.'. Ello, advirtiendo que '...el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos es un acto formal y materialmente legislativo, razón por la cual está sujeto al cumplimiento de las distintas etapas que componen el procedimiento relativo, en las que si bien participan no sólo el Poder Legislativo (examen, discusión, votación) sino también el Poder Ejecutivo, este último únicamente lo hace por cuanto a su publicación puesto que no tiene facultades para sancionarlo ni para dar la orden de publicación (promulgación), ya que dicha legislación, sus reformas y adiciones no necesitan de ello para tener vigencia.'; '...lo anterior está orientado a garantizar la autonomía del Poder Legislativo, ya que si la expedición del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, sus reformas y adiciones, se sometieran al control político como lo es el derecho de veto por parte del Poder Ejecutivo, quien no tiene atribuciones al respecto, es claro que con ello se afectaría su buen funcionamiento y se le estaría sometiendo en desmedro del sistema de pesos y contrapesos establecido a nivel local y reconocido en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,...'; '...de manera que, independientemente de su contenido, al estar viciado en su forma final globalmente considerado, en sus presupuestos, en su procedimiento de formación y en su forma final, tal norma general carece,

¹ Acuerdo de primero de junio de dos mil veinte. Foja 52 a 53 del expediente en que se actúa.

² Ibidem, fojas 58-60.

ab initio, de efectos jurídicos vinculantes respecto del pueblo de Morelos, de conformidad con el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.’.

En respuesta a lo anterior, cabe aclarar lo siguiente:

- a) **Se estima que existen argumentos contradictorios en lo sostenido por la parte actora, ya que en principio y a fin de evitar el desechamiento de la acción de inconstitucionalidad intentada, se basa en la Tesis de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominada ‘REGLAMENTOS. TIENEN EL CARÁCTER DE LEY SI LOS EXPIDE UN CONGRESO LOCAL Y LOS PROMULGA EL EJECUTIVO ORDENANDO SU PUBLICACIÓN’ reconociendo así en un primer momento el carácter de norma general desde el punto de vista tanto formal como material del Decreto 657. En esa tesitura, se puede concluir que también en principio está reconociendo la parte actora que se trata de una norma que emana y se sujeta a un proceso legislativo.**

Sentada esa conclusión sobre la aplicación o desahogo en la especie de un proceso legislativo para la expedición del Decreto 657, conviene dilucidar ahora cuáles son los presupuestos constitucionales y legales aplicables al caso concreto que nos ocupa, a fin de detectar las reglas y excepciones o particularidades a que hubiere lugar, siendo que el aspecto o criterio formal de la norma, relativo a que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, conlleva el desahogo y agotamiento de diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y vigencia.

- b) **Así, para el caso que nos ocupa, resulta de particular relevancia lo dispuesto en los artículos 38, segundo párrafo, y 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; y 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, a saber:**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

‘Artículo 38.-’ [Se transcribe].

‘Artículo 44.-’. [Se transcribe].

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

‘Artículo 4.-’. [Se transcribe].

De dichas disposiciones se aprecia que existen particularidades en las etapas de SANCIÓN, PROMULGACIÓN, PUBLICACIÓN e INICIO DE VIGENCIA para el caso de la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento, empero para mayor claridad de lo aquí sostenido, antes de exponer tales particularidades resulta de utilidad traer a colación lo que se debe entender por esas etapas, empleando al efecto el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a saber:

Sanción: ‘I. Sanción proviene del latín *sactio*, *-onis*, *acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto*. Sanción en inglés es *ratify*; en francés, *approuver*, en alemán, *bekräftigen*; en italiano, *ratificare*; en portugués, *aprovagao*. Ley del latín *lex*, *legis*, precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa, en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. En el régimen constitucional, disposición votada por las cortes y sancionada por el jefe del Estado. Decreto proviene del latín *decretum*, disposición de carácter legislativo que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el Poder Ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada.

La sanción de las leyes o ratificación tiene su origen en la división de facultades, antes de que hubiese división de poderes, existía únicamente la división de facultades y responsabilidades encomendadas por el rey a sus secretarios y ministros. Con el paso del tiempo, y debido a los cambios de regímenes de gobierno, la división de poderes retomó esta institución de la sanción o ratificación por parte de uno de los poderes para con lo realizado por otro poder.’

II. ...

III. En México, encontramos que también existe la sanción a la ley o decreto en materia parlamentaria, excepto cuando dicha ley va a ser de carácter interno en el Congreso, pues, uno de los pasos para la formación de la ley en general, es precisamente la sanción del Presidente de la República.

El artículo 72 de nuestra Constitución señala en sus dos primeros incisos que: a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido.

La excepción a este principio de sanción del ejecutivo para dotar de vigencia a la ley, está establecida por los párrafos segundo y cuarto del artículo 70 constitucional: 'El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos...

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia' (FRANCISCO RIVERA ALVELAIS).'

Promulgación y Publicación: 'I. Del latín promulgare, publicar una cosa solemnemente; del latín legem, regla dictada por la autoridad, norma, precepto; del latín Lex Legis, colección o reunión de reglas; del latín Decretum, orden de la autoridad que tiene fuerza de ley. Promulgar se traduce al portugués, promulgar; al inglés, to promúlgate; al francés, promulguer, al alemán, promulgieren, kundtun, y al italiano, promulgare. Dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida.

II. Para la perfección jurídica de una ley votada por el parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica de la sanción por el rey; la democrática parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y la mixta que consiste en la promulgación. La doctrina y la realidad enseñan que, tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo. Algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad. Se considera en términos generales, o sea, cuando no se ejercita el derecho de veto, que promulgar es equivalente a publicar.'

Vigencia: 'I. Del latín vigentem acusativo de vigen-s-válido, en vigor.

Alemán, gültig, Rechtskräftig, francés, en vigueur, inglés, in force; italiano, vigente; portugués, vigente. Del latín legem acusativo de lex-ley, colección o reunión de reglas; del indoeuropeo leg-reunir. Alemán, Gesetz, Francés, Loi, Inglés, Law, Italiano, Legge, Portugués, Lei.

Del latín decretum-decreto, neutro de decretus participio pasivo de decernere-decidir. Alemán, Dekret, Francés, Décret, Inglés, Decree, Italiano, Decreto, Portugués, Decreto.

El término vigencia, deriva del latín vigentem, estar en vigor; acusativo de vigen-s, válido participio activo de vigere, tener vigor, ser vigoroso. El vocablo vigencia, que implica o que significa calidad de vigente, se aplica, según la Gran Enciclopedia del Mundo (t. 20) "A las leyes, estilos y costumbres que están en vigor y en observancia".

La vigencia de las leyes y decretos, como la de todo ordenamiento jurídico de carácter general, es la calidad obligatoria de las mismas y a la vez el tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles. Se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo, la cual se rige por algunos principios fundamentales que es conveniente enumerar: En primer término, la vigencia de la ley, que implica el momento desde el cual es exigible la misma, está constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación del inicio de la vigencia de las leyes y decretos.

En segundo lugar, como consecuencia del primer principio, a los ordenamientos jurídicos no puede dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que a contrario sensu significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma. La tercera regla o principio en materia de vigencia consiste en que las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina el momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén todo lo concerniente a la vigencia de las leyes.'

Sentadas las conceptualizaciones anteriores sobre las etapas del proceso legislativo se procederá a evidenciar las particularidades que en tales etapas acontecen para el proceso legislativo a seguirse en el Decreto 657 que nos ocupa, a saber:

| FUNDAMENTO LEGAL APLICABLE | ETAPA DEL PROCESO LEGISLATIVO | PARTICULARIDADES DEL PROCESO |
|---|----------------------------------|--|
| <p>CONSTITUCION POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS ARTÍCULO 38.- <i>Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos económicos. Las leyes y decretos se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios, y los acuerdos económicos sólo por los Secretarios.</i></p> <p><u><i>El Congreso expedirá la Ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo estatal para tener vigencia.</i></u></p> <p>ARTÍCULO 44.- <u><i>Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.</i></u></p> <p><i>Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.</i></p> <p><i>Artículo 4 La aprobación de la presente Ley y de su Reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" y en la gaceta legislativa, <u>solo con el objeto de su divulgación.</u></i></p> <p>...</p> | SANCIÓN | De los trascritos preceptos de la Constitución local y la Ley Orgánica referida se aprecia incluso literalmente que la ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso y su reglamento, <u>no podrán ser vetados por el Poder Ejecutivo.</u> |
| | PROMULGACIÓN | Sobre esta etapa, a diferencia de la sanción en la que se precisa con toda puntualidad que no puede darse el veto, se menciona aquí <u>únicamente que no se requiere la promulgación expresa para que la ley adquiera vigencia</u> ; es decir, no hay una prohibición absoluta dirigida al Poder Ejecutivo sobre promulgar, sino que se menciona que no se requiere expresamente la misma, de manera que el hecho de que se realice expresamente o no dicha promulgación por el Gobernador ello de ninguna manera va a trascender o tener como resultado incidir en la entrada en vigor de la norma. |
| | PUBLICACIÓN | <i>Se menciona que la publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la gaceta legislativa, es solo con el objeto de su divulgación.</i> |
| | VIGENCIA | <i>La misma no estará supeditada a la promulgación (con la consecuente publicación) expresa del Ejecutivo.</i> |

I a la X

- c) **Del análisis efectuado en el cuadro anterior se desprende una primer consideración consistente en que la parte actora confunde las etapas de sanción y la de promulgación, ello es así dado que menciona expresamente que se viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo. Cuando en la especie ha quedado evidenciado que no existe posibilidad alguna de haber ‘vetado’ o propiamente hablando de ‘formular observaciones’ al Decreto 657.**

Sobre este tema debe tenerse en consideración que es de explorado derecho que es el veto el que representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo. Luego, considerando que conforme lo pronunciado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 36/2015, en relación con el derecho de veto, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 109/2004, 84/2004 y 52/2004, ha establecido lo siguiente: [Se transcribe].

Control Político que en la especie no ha acontecido, sino que sólo en ánimo de colaboración entre Poderes y partiendo incluso de la costumbre constitucional a que alude la propia parte actora se procedió a realizar la promulgación y publicación del Decreto 657.

- d) **Máxime, cuando resulta evidente que este Poder Ejecutivo no vulneró la voluntad del Legislativo Estatal, misma que se precisó en la disposición primera transitoria del Decreto 657, a saber:**

‘...PRIMERA. Remítase el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo, para su promulgación y publicación respectiva de conformidad con los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Morelos...’

Ni mucho menos se afectó el buen funcionamiento del Congreso o ‘...se le sometió en desmedro del sistema de pesos y contra pesos...’, dado que no se sometió a ningún mecanismo de control político, como se ha evidenciado, pues la remisión por parte del Congreso del Estado del Decreto 657 al Gobernador para su publicación no implicó por ende que se le haya reconocido el derecho al veto, sino que únicamente se remitió con el objeto de que lo publicara en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano de difusión oficial.

En efecto, y de conformidad con lo señalado en la disposición primera transitoria del Decreto 657, el Poder Ejecutivo se sujetó al cumplimiento de la etapa del proceso legislativo que en el ámbito de su competencia corresponde al caso concreto, que fue precisamente la promulgación que si bien y como ya se dijo no se requiere hacerse expresamente, sí es factible llevarla a cabo, así como la publicación del instrumento legislativo impugnado, ello, en términos de lo dispuesto en los multicitados artículos 38 de la Constitución Local y 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado; cuestión que no debe estimarse, como la parte actora aduce, violatoria al derecho fundamental de seguridad jurídica, dado que evidentemente y tal como se prevé en las disposiciones constitucionales y legales citadas, la publicación del Decreto 657 en el ámbito que le corresponde a este Poder Ejecutivo respetó las reglas del procedimiento, así como los principios de legalidad, debido proceso y de división y colaboración de poderes, así como de libre organización política y administrativa de los Poderes.

Al caso concreto, es menester destacar lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante los criterios siguientes:

‘PROMULGAR, PUBLICAR Y CIRCULAR LAS LEYES SON VOCABLOS SINÓNIMOS.’ [Se transcribe].

‘PROMULGACIÓN DE LEYES O DECRETOS LOCALES. LA AUSENCIA DE LA FRASE SOLEMNE CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE REZA: ‘EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA: (TEXTO DE LA LEY O DECRETO)’ NO AFECTA LA VALIDEZ DE LA PUBLICACIÓN, SI EL GOBERNADOR DEL ESTADO UTILIZA OTRA EXPRESIÓN COMO ‘ANUNCIO’, ‘INFORMO’, U OTRA SIMILAR.’ [Se transcribe].

Por ello es que no se estima que cobre sentido el argumento de que dado el proceso seguido y la promulgación y publicación realizadas por el Ejecutivo Estatal al Decreto 657 se traduzcan en que el instrumento devenga en inconstitucional, ilegal o incluso inexistente jurídicamente hablando; pues en ninguna forma se vició el contenido material, ni la forma o voluntad final plasmada en el acto legislativo, por lo que evidentemente no se configuran violaciones de carácter formal que trasciendan de manera fundamental al Decreto mismo, al grado de provocar su invalidez o inconstitucionalidad; por lo que debe determinarse que el acto de promulgación con la implícita publicación en el Periódico Oficial del Decreto 657 carece de relevancia jurídica para el efecto pretendido por la parte actora de restarle validez y vigencia a una norma emanada del Congreso, quien -debe resaltarse- encarna la soberanía popular; por lo que se estima que sus determinaciones sobre todo en cuanto a su régimen interno no pueden verse alteradas por cuestiones de carácter secundario.

Lo cual guarda congruencia con el siguiente criterio:

'DERECHO DE VETO. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO, EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN DE UN PODER EN OTRO TRATÁNDOSE DE ACTOS DE DETERMINADA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO).' [Se transcribe].

II. Ahora bien Sobre el tercer concepto de invalidez atribuible al Poder Ejecutivo se debe tener en consideración que contrario a lo sostenido por la parte actora en la página 9 de su demanda, el citado Decreto 657 no tuvo por objeto reformar el artículo 135 del Reglamento que nos ocupa, sino los artículos 22 y 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, de manera que no buscó como lo dice, realizar un fraude a la Constitución al establecer una norma inferior lo que debe entenderse por mayoría calificada, sino que su única finalidad fue incluir dentro del capítulo de la ética parlamentaria el valor del civismo.

Para evidenciar la reforma que el Congreso realizó y demostrar que sólo atañe al funcionamiento y organización interna del Poder Legislativo se reproducen a continuación los preceptos reformados por virtud del Decreto 657 con el texto anterior y posterior a la reforma:

| TEXTO ANTERIOR AL DECRETO 657. | TEXTO POSTERIOR AL DECRETO 657. |
|--|---|
| <p>ARTÍCULO 22.- El Congreso del Estado de Morelos contara con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad e imparcialidad, entre los Diputados y los trabajadores del Poder Legislativo.</p> | <p>ARTÍCULO 22.- El Congreso del Estado de Morelos contara con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad, <u>civismo</u> e imparcialidad, entre los Diputados y los trabajadores del Poder Legislativo.</p> <p><u>El legislador que se aparte de la ética parlamentaria en el ejercicio de su actividad, incurrirá en responsabilidad, se hará acreedora las medidas disciplinarias establecidas en la Ley y en el presente reglamento.</u></p> |
| <p>ARTÍCULO 23.- Los Diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia y ética. En todo momento deberá conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el dialogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el reglamento y el Código de Ética Parlamentaria.</p> | <p>ARTÍCULO 23.- Los Diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, <u>civismo</u> y ética. En todo momento deberá conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el dialogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el Reglamento y el Código de Ética Parlamentaria.</p> |

De ahí que como puede evidenciarse directamente no sería el pueblo de Morelos a quien le correspondería –en sentido estricto– ser el destinatario de la norma que nos atañe, y más aún, de prosperar la impugnación que pretende la actora, sería ella misma quien en todo caso con su actuar vulneraría la autonomía del Congreso al combatir normas que rigen el funcionamiento de otro Poder, bajo una pretendida defensa de la regularidad constitucional, siendo que el Decreto 657 no tiene los efectos de aplicación hacia la ciudadanía en general que le pretende atribuir la actora, pero que no se ocupa de demostrar.

El destinatario de la norma del Decreto 657 reviste gran trascendencia para el caso que nos ocupa, ya que la publicación de las normas generales en el órgano oficial de difusión, en este caso en el denominado Periódico Oficial “Tierra y Libertad” para el Decreto que nos ocupa, si bien se realizó para efectos justamente de una mayor difusión entre la sociedad, también es verdad que ello no incide en que el destinatario de la norma ya conocía su contenido y le podía obligar y serle jurídicamente exigible el cumplimiento, al ser precisamente el propio órgano legislativo el destinatario y al que se le pretende exigir su cumplimiento.

Al efecto, debe tenerse en consideración el siguiente criterio de la Primera Sala del Poder Judicial de la Federación:

‘LEYES Y DECRETOS EXPEDIDOS POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. PARA SU DEBIDA APLICACIÓN Y OBSERVANCIA BASTA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.’ [Se transcribe].

En ese tenor, se estima que en el caso que nos ocupa y dado que el destinatario sí pudo conocer desde la aprobación misma de la reforma el contenido y alcance de la misma, así como considerando que no se trata de un aspecto normativo que trascienda o sea aplicable más allá del propio Legislador, es posible sostener que la publicación posterior del Decreto 657 en el Periódico Oficial no trasciende a la validez y constitucionalidad de la norma, dado que los vicios aludidos - suponiendo sin conceder que existieren- no trascienden de manera fundamental a la norma, a su perfeccionamiento ni a su aplicabilidad, por lo cual debe ponderarse la siguiente jurisprudencia de ese Alto Tribunal:

‘VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.’ [Se transcribe].

En ese orden de ideas, se estima que la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa deberá sobreseerse por cuanto a esta autoridad que se representa en virtud de los argumentos que han quedado expuestos en el presente informe.”

OCTAVO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Morelos. Alfonso de Jesús Martínez, Presidente de la mesa directiva de la legislatura del Congreso de Morelos, en su carácter de representante legal, rindió el informe correspondiente (fojas 208 -239 del expediente), en el que señaló lo siguiente:

“Debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad que combate el DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE.- Por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la edición del Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’, número 5783 (sumario) de fecha 12 de febrero de 2020, porque no pueden ser atacado en vía de acción de inconstitucionalidad, dado que la naturaleza de esta vía es la declaratoria de invalidez de una norma de carácter general, por tanto al no encontrarse en el supuesto establecido por la fracción II del artículo 105 de la Constitución General de la República, debe declararse la improcedencia de la misma por lo que toca a dicho decreto, lo anterior con apoyo en lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII en relación con los artículos 20, fracción 111 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones 1 y 11 del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia, debe declararse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad con fundamento en el artículo 20, fracción 11 de la disposición citada.

Como lo señala el artículo 105, fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad pueden plantearse cuando se presume la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, en este orden de ideas, en primer lugar habría que analizar y determinar, en su caso, si la norma impugnada, es decir, Decreto número seiscientos cincuenta y siete, que reforma el artículo (sic) el primero párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la edición del Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’, número 5783 (sumario) de fecha 12 de febrero de 2020, tiene el carácter de norma general, ya que de no ser así, tendría que declararse la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, así las cosas, siguiendo la doctrina, encontramos que no todas las normas son para todas las personas, ya que existen

normas que sólo tienen validez para un grupo que puede ser extenso o reducido de personas, y otras que sólo son válidas para personas determinadas; por tal razón, atendiendo al ámbito personal de validez, las normas jurídicas pueden ser:

- a) Generales o válidas para todas las personas.
- b) Genéricas o válidas para un grupo extenso o género de personas.
- c) Específicas o válidas para un grupo reducido y limitado de personas
- d) Individualizadas o válidas sólo para individuos determinados.'

En el caso del DECRETO NÚMERO SEISCIENTO CINCUENTA Y SIETE.- Por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, de fecha 12 de febrero de 2020, nos encontramos ante una ley secundaria que regula estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo, por tal razón no tiene el carácter de norma general, requisito constitucional para que el más Alto Tribunal del país pueda conocer de una acción de inconstitucionalidad. Profundizando, podemos señalar que las normas generales son aquellas que se dirigen no a individuos en particular, sino a un género de personas, es decir, se refieren a clases de comportamientos que pueden ser realizados por todos aquellos que se coloquen en el supuesto que la norma contempla, como podría ser el caso de la Constitución, de las leyes o de los reglamentos, pero no del Reglamento que rige la vida interna del Congreso del Estado; por otra parte, la doctrina define a las normas jurídicas individuales, como aquellas que se dirigen a uno o varios individuos en concreto, es decir, determinan el cumplimiento de uno o vanos individuos, en una situación particular, tal es el caso del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

Por otra parte, es importante destacar que la doctrina establece, una clara distinción entre las normas jurídicas generales y las normas jurídicas individuales; cuando una norma jurídica alude a una conducta atribuible a un número indeterminado de individuos, estaríamos en presencia de una norma jurídica de carácter general, que no es el caso del Congreso del Estado de Morelos, en cambio, una norma jurídica es individual, cuando está dirigida a uno o varios individuos de forma personal; así las cosas, el Reglamento para el Congreso que se impugna, está dirigido a los diputados del Congreso del Estado de Morelos, ya que sólo se refiere a un grupo perfectamente delimitado de individuos que conforman el Poder Legislativo Local.

V. EN CUANTO A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SE REFIERE LO SIGUIENTE:

Señalan la Comisión de Derechos Humanos accionante de la presente en sus conceptos de invalidez lo siguiente:

PRIMERO. El proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no haber sido votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes del Congreso del Estado, que como requisito formal para su validez al momento de su expedición exigía el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

SEGUNDO. El proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo...

TERCERO. El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución General en tanto que su entrada en vigor se establece de manera previa a su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano de difusión del Gobierno del Estado.

Contrario a lo señalado por la Comisión accionante, el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, no viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que este sí fue votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los diputados integrantes del Congreso del Estado, que como requisito formal para su validez al momento de su expedición exigía el artículo 44 de la Constitución Política Local, y para el caso particular es de referir que mediante el DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS.- Que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el Congreso del Estado de Morelos, reformó el artículo 135 del Reglamento del

Congreso del Estado de Morelos, ello atendiendo a que El Poder Legislativo del Estado de Morelos ha sufrido cambios en su composición, de integrarse con 30 Diputados la Legislatura pasada a 20 Diputados el día de hoy, se da un paso a una nueva forma de consensos y de trabajos legislativos y parlamentarios.

En un marco de cambios estructurales en lo político y social que se están viviendo en estos tiempos y ante una sociedad más informada y exigente, es así, que se consideró necesario legislar para dar certeza y seguridad en los trabajos del Congreso del Estado, de conformidad con lo que establece el marco jurídico del Congreso del Estado de Morelos, y establecer de manera concreta en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, lo que se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de esta Legislatura, y aprobar en base a ello, los asuntos una vez suficientemente discutidos con esa convicción necesaria de que la decisión personal expresada por los Legisladores está dentro de un marco de legalidad, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su artículo 44 y no caer en discusiones sin sentido, como lo es, que por un lado está la postura de un grupo de Diputados que señalan que las dos terceras partes de los integrantes de esta Legislatura debe ser 14 Legisladores y por otro lado, está la posición del Grupo de Diputados con mayor representación ciudadana y mayoritario dentro del Congreso, que señalamos que las dos terceras partes de los integrantes de esta Legislatura son 13 Diputados.

Luego entonces y para los efectos de evitar estas discusiones, que en los últimos días han tenido su origen en este planteamiento, se considera importante incorporar una reforma al ordenamiento citado, para contar con un Reglamento que tenga claridad de conceptos, como es la mayoría calificada vinculada a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Local y así tener certeza jurídica en el proceso de los trabajos legislativos.

De ahí que, las nuevas circunstancias de conformación política en la actual Legislatura, han dado como resultado una parálisis legislativa del trabajo que se desarrolla en el Pleno del Congreso del Estado.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de nuestro Estado, una de las facultades con que cuenta el Congreso del Estado de Morelos es el de expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las Leyes, Decretos y Acuerdos para el Gobierno y Administración Interior del Estado, así como las propias normas que rigen su vida interna.

En este contexto, el Congreso tiene la facultad de normar su Ley que regula su estructura orgánica y su funcionamiento interno, de donde se desprende, la norma reglamentaria misma que debe de atender a las circunstancias de configuración política, por tanto, debe de actualizarse su contenido atendiendo a la naturaleza de la composición política para lograr el desarrollo de determinadas materias tales como lo relativo al proceso legislativo, los debates o los órganos Internos del Congreso, por poner algunos ejemplos.

Por tanto, el Reglamento del Congreso del Estado tiene por objeto reglamentar prácticas parlamentarias para encontrar formas de llevar a cabo las encomiendas de este Congreso de una manera más práctica y eficaz.

La presente Iniciativa, como ya se ha mencionado tiene como finalidad principal que aclarar el número de Legisladores que se requiere para la aprobación de Leyes y Decretos, atendiendo a lo mandado por la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, es decir, el artículo 44 señala que para que una Iniciativa tenga el carácter de Ley o Decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los Diputados integrantes de la Legislatura.

Es importante señalar que, la actual Legislatura del Congreso del Estado está conformada por 12 Diputados de mayoría relativa y 8 Diputados Plurinominales, haciendo un total de 20 Legisladores que integran el Poder Legislativo del Estado.

En tal circunstancia, el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos señala que se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los Diputados asistentes; por mayoría absoluta, se deberá entender a la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los Diputados integrantes de la Legislatura y por último se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Cuando la ley refiera, que se requiere una votación de mayoría calificada en un procedimiento legislativo, podemos señalar a manera de guía el criterio matemático, de las dos terceras partes de 20 son 13.33 y que para llegar a esta mínima mayoría calificada se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción, que es de 13, argumento que a juicio de la iniciadora resulta correcto.

Por tanto, el propio Reglamento establece que las mayorías para resolver algunos temas de carácter Legislativos, requieren de una mayoría calificada permitida por la Constitución Local. Por tanto, ni la mayoría simple, ni la absoluta resulta ser una mayoría calificada, pues en ambos casos únicamente comprenden el mínimo de Diputados que son mayoría de entre los presentes o del total de los que integran una Legislatura.

Atendiendo a que la redacción del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, antes de la reforma descrita surgida de una ratio legis específica y que relacionada con la actual Legislatura que el número total de Diputados da un número par, -como lo es por 20 Diputados- no resultaba adecuada y eficaz al dar como resultado las dos terceras partes de la conformación actual, al presentar números fraccionados, con la finalidad de dar certeza jurídica al número de Diputados que se requiere para la aprobación de una Ley o Decreto, o cualquier otro asunto que requiera la aprobación de la mayoría calificada de los Legisladores, la actual legislatura reformó dicho ordenamiento, ello al consistir la votación calificada, en un número fraccionario o quebrado, al momento de establecer el equivalente de tal supuesto normativo, con relación a la unidad compuesta del número entero correspondiente al de la totalidad de integrantes de la Legislatura Local de que se trate, las cantidades resultantes no arrojan únicamente números exactos de unidades, sino mixtos, esto es, un número entero más una fracción de éste expresada en decimales.

Así, el alcance mayor o menor de las cantidades fraccionadas queda al arbitrio de la mayoría de los integrantes de la Legislatura Local, que de no reglamentarse se estaría violando principios constitucionales como el de seguridad jurídica y certeza, por tanto, es un deber de esta Legislatura, reglamentar el número de Diputados que conforman las dos terceras partes que se requiere para ser considerada como mayoría calificada.

Es importante señalar que, el Dr. Salvador O. Nava Gomar, describe las características de la mayoría calificada, de la siguiente forma:

- 1. Que su razón estriba en hacer referencia al deseo de fijar una mayor garantía de los derechos de las minorías (que no podrán verse afectados por mayorías coyunturales o poco representativas);**
- 2. Que buscan una mayor vinculación del Órgano con las decisiones tomadas; y,**
- 3. Que constituyen una excepción a la prevalencia de la opinión de la mayoría, en el sentido de que cuando se exige la mayoría calificada, la minoría puede impedir a la mayoría la adopción de Acuerdos.**

Por tanto, un grupo conformado por minorías, pueden ser susceptibles de cometer excesos dictados por las coyunturas políticas y que pueden errar sus alcances interpretativos, lo que al final de cuentas se traduce en la potencial afectación al principio de seguridad y certidumbre jurídica de los actos de autoridad que genera este Congreso del Estado, y para dar solución a los casos que requieran mayoría calificada, y en el que una Legislatura se integrara por 20 Diputados, número par, la aplicación literal de las dos terceras partes sería imposible al ser un número fraccionado, lo que provoca disenso entre los Legisladores en cual debe ser el número correcto de Diputados que conforman dicha mayoría calificada.

De ahí que, con la finalidad de atender el principio de seguridad y certeza en la votación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, que cuando se trate de votación por mayoría calificada, y el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a 49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

Ahora bien, cuando se habla del tema de representación, para el caso de ajustar las decisiones a la mayoría, en específico dentro del poder legislativo, se indica que, la representación política, ha logrado que la administración fluya de forma más efectiva, Montesquieu considera que los negocios públicos marchen a cierto ritmo, ni muy rápido ni

muy lento, ya que en términos del escritor "El pueblo es siempre, o demasiado activo o demasiado lento. Unas veces con sus cien mil brazos lo derriba todo; otras veces con sus cien mil pies anda como los insectos. La justificación material de la representación radica en que el pueblo es capaz de hacer por medio de sus representantes lo que no es capaz de hacer por sí mismo, la figura de la representación condensa los intereses de los representados y permite un debate más ordenado.

Sin embargo, en el caso de las mayorías, la realidad es que los resultados de una elección pueden variar dependiendo de las fórmulas implementadas en el sistema electoral, esto incluye la forma en que se aplica el principio de mayoría, Norberto Bobbio sostiene al respecto que la regla de la mayoría puede dar resultados distintos y aun opuestos según sea el grado de apertura de la unidad colectiva a pronunciarse, es decir, no será posible intentar forzar una mayoría si ello inutiliza el aparato administrativo, pues hacerlo podría llevarnos a resultados distintos de los deseados, que en este caso, es anular en la medida de lo posible la imposición de una pequeña minoría por encima de los demás grupos parlamentarios.

Ahora bien, se debe considerar que el principio de mayoría no solo es un intento para interpretar la voluntad general, sino que también funge a manera de una regla que tiene fines utilitaristas, en opinión de Sartori la regla de mayoría permite adoptar procedimientos y métodos adecuados a las exigencias de la democracia, por lo menos como método de legitimación en el proceso electoral, no como criterio de adopción de decisiones.

Ahora bien, atendiendo a que el decreto impugnado se trata de normas que regulan la vida interna del Congreso del Estado de Morelos existe la facultad Soberana y libertad de configuración legislativa para establecer las reglas para su organización y funcionamiento interno, y sin que con ello se viole de manera alguna el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como erróneamente lo expone la Comisión accionante.

La mayoría calificada, también llamada mayoría reforzada, es un tipo de mayoría que requiere un mayor número de votos y/o más requisitos que una mayoría calificada, suelen ser requisito cumplir con un alto porcentaje de votos a favor (por regla general son dos terceras partes), incluso tomando en cuenta dentro del porcentaje los votos no emitidos, es decir las abstenciones. Comúnmente esta mayoría es necesaria para la aprobación de reformas constitucionales; sin embargo también debe decirse que la regla de mayoría reforzada o calificada, no debe inutilizar el resto del funcionamiento constitucional, por lo que la regla de las dos terceras partes no es un imperativo, a no ser que se encuentre dentro de la estructura normativa de forma literal, pero si puede plantearse una mayoría califica indicando un aumento o disminución pequeña de dicha fracción parlamentaria, de ahí que sea posible la modificación de los estándares de la mayoría calificada y aun mantenernos dentro de la teoría, pues la exigencia indica en la ponderación de principio la prevalencia del interés general, que opta por las designaciones adecuadas y no encontrarse frente a la expectativa de suplencia de cada uno de los funcionarios.

Por lo tanto, siempre en una votación de mayoría calificada o de las dos terceras partes como es este caso, las mayorías están en plena capacidad de tomar las decisiones en favor de sus representados y ser garantes de lo que requiere y decide la mayoría.

En este caso que con dicha reforma, se estableció por parte de esta Legislatura, realizar una aclaración de conformidad con el artículo 40 fracción 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que dentro de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y su reglamento no contiene una redacción específica en relación al resultado de la división de la votación por mayoría calificada, atendiendo a que la nueva integración de 20 Diputados, número par, la aplicación literal de las dos terceras partes sería imposible al ser un número fraccionado; ya que la votación por mayoría calificada que establece el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, determina que las dos terceras partes de 20 Diputados es equivalente a 13.33 Diputados, es decir, no se establece en la redacción con un número específico.

De ahí que, se propone para atender el principio de seguridad y certeza en la votación del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, que cuando se trate de votación por mayoría calificada, y el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a 49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción, o sea trece votos.

Derivado de lo anterior es importante que se refuerce su aclaración, en virtud de la reforma al artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Morelos realizada mediante el Decreto número 1865 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5492 el 27 de abril de 2017 mediante la cual se determina la reducción de 30 a 20 Diputados, se advierte que cuando se aplicaba la votación de las dos terceras partes de 30 Diputados daba como resultado un número absoluto o entero, es decir 20 Diputados, pero con la reforma de disminución de Diputados, la división que resulta de las dos terceras partes de 20 Diputados es de 13.33, es decir, el número absoluto es 13 y el .33 decimal no sería significativo, ya que, de acuerdo a los regímenes parlamentarios no se puede aplicar las décimas, necesariamente tendría que garantizarse el número absoluto inferior, en esta fórmula que nos ocupa, ya que en términos matemáticos sería imposible determinar el criterio del número absoluto de 14; por lo tanto, en el régimen del parlamento y para permitir la agilidad de actuación y toma de decisiones se toma en cuenta el número absoluto resultado de la división que en este caso es el número absoluto o entero más próximo que es 13.

Un antecedente de la práctica parlamentaria en relación de este criterio lo encontramos a nivel federal; el artículo 52 de la Constitución Federal dispone que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 según el principio de representación proporcional y para que pueda prosperar algún proyecto de Ley o Decreto discutido por la Cámara de Diputados que requiera de una mayoría calificada de las 2/3 partes para su aprobación, se necesita contar con todos los Diputados de representación relativa (300) y, cuando menos, (33) con dos (dos) de los electos por el principio de representación proporcional, pues las 2/3 partes de 500 son 333.32, y por lo tanto, el decimal 32 no es aplicable, es innecesario para la práctica parlamentaria

Así mismo en la cámara alta hay 128 senadores y las dos terceras partes son 85.3, aplicando se el número de entero de 85 para la toma de decisiones, puesto que es imposible para el régimen parlamentario aplicar decimal, además de que no hay ninguna disposición para determinar que los decimales inferior o superior al .5 baja al número absoluto inferior o superior respectivamente, de tal manera que esta aclaración es pertinente, derivado de la nueva constitución del número de Diputados actuales, para especificar que son trece votos los que se requieren para la aprobación de una mayoría calificada, con este criterio se agiliza la toma de decisiones y se garantiza mayor agilidad en el ejercicio parlamentario.

Por otro lado, y en el ánimo de hacer más amplia la explicación y aclaración de la votación de mayoría calificada, aplicando el número absoluto inferior, encontramos como referencia la definición que contempla el diccionario electrónico⁸ de la cámara de Diputados federal sobre el término de mayoría calificada y que en materia de práctica parlamentaria se aplica por parte de la cámara de representantes y que a la letra dice:

Mayoría calificada

I. Este tipo de mayoría tiene un significado especial, ya que no es requerida frecuentemente, salvo ciertas excepciones. La mayoría calificada es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta y según el caso, igual o menor a la relativa.

En cuanto a la palabra calificada se escribe en portugués qualificar, en inglés to qualify; en francés qualifier; en alemán beurteilen, qualifizieren e italiano qualificare.

II. El que se solicite una mayoría calificada en un parlamento, implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes, que vayan más allá de la simple mitad más uno de los votantes, sobre todo cuando se trate de determinadas reformas legales o asuntos trascendentes, donde se requiera por su importancia un apoyo considerable de los parlamentarios.

III. En ese sentido, encontramos que la Constitución política mexicana en su artículo 135, referente al proceso que se tiene que seguir para reformarla, determina que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

La interpretación de la mayoría calificada exigida por el texto constitucional mexicano, tiene su fundamento en que toda Constitución debe ser rígida, es decir, que no sea fácil de

reformar, lo que la convertiría en flexible; por ello, se requiere de una mayoría calificada, en este supuesto las dos terceras partes, de los miembros de las cámaras presentes en la sesión respectiva. (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

Además, es importante comentar que de conformidad con la expresión de la libertad configurada con la que cuenta cada congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha generado criterio garantizando la legalidad de lo que el poder reformador acuerda en el pleno de los congresos locales, lo que ha quedado plasmado en la tesis jurisprudencial siguiente:

'COMISIONES INTERNAS DE LOS CONGRESOS LOCALES. SU INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO NO ESTÁN REGULADOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE SU NORMATIVIDAD COMPETE A LOS CONGRESOS LOCALES (ARTÍCULOS 37, 38, INCISO G) Y 41 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR DECRETOS PUBLICADOS EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).'

Las reformas citadas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos establecen, en el artículo 37, que los acuerdos y resoluciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se tomarán por mayoría de votos, en vez de como decía anteriormente: 'por mayoría absoluta, considerando como base el voto ponderado de cada uno de sus integrantes'; en el artículo 38, inciso g), que dicha comisión designará al tesorero, contador mayor de Hacienda y oficial mayor, todos de dicho Congreso, a propuesta específica de los grupos parlamentarios, en vez de como decía antes que dicha comisión sólo propusiera al Pleno la designación de tales funcionarios, y en el artículo 41, que las diferentes comisiones se integrarán con tres Diputados de los diferentes grupos parlamentarios, además de que las presidencias de cada una de esas comisiones serán a propuesta del grupo parlamentario que corresponda según el número de Diputados que tenga, mientras que conforme al artículo anterior, dichas comisiones, con el mismo número de integrantes eran electos por el Pleno del Congreso a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Todas estas reformas sobre la integración, facultades y funcionamiento de las comisiones del Congreso del Estado de Morelos se refieren a la organización interna de dicho colegio legislativo, facultades que, en principio, les compete ejercer al Poder Reformador Local y al propio Congreso, pues al no establecerse al respecto ninguna base obligatoria en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro precepto, no hay apoyo para que, desconociendo al sistema federal, se declaren inconstitucionales dichas reformas.

Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de mayo en curso, aprobó, con el número 66/2001, la tesis jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil uno.

Aunado a lo anterior, con la reforma aludida se garantiza el derecho constitucional a ser tomadas en cuenta las minorías, toda vez que derivado de la actual integración con 20 Diputados (12 Diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y 8 elegidos por el principio de representación proporcional), para las votaciones por las dos terceras partes se requiere trece votos, con ello se garantiza que se tome en cuenta por lo menos a un Diputado Plurinominal o sin Partido o una Fracción Parlamentaria.

Además de lo anterior, para darse la votación de las dos terceras partes, se requiere que se tome en cuenta no solo a los grupos parlamentarios, sino también a las fracciones parlamentarias integradas por un solo Diputado o en su caso Diputados sin partido, por lo que, derivado de la integración de la cámara de Diputados, se garantiza la participación de la minoría en la toma de decisiones de los trece votos, respetando así los derechos humanos.

De tal manera que ante la necesidad de aclarar el número de votos que se deben considerar para la toma de decisiones por votación de mayoría calificada se determina por parte de esta comisión dictaminadora y de conformidad con las anteriores consideraciones que el número de votos debe ser absoluto, es decir 13 y no 14 Diputados, de tal manera que la presente Iniciativa se considera de manera general acorde con el texto constitucional, principios democráticos, derechos humanos y la práctica parlamentaria eficiente.

Resulta infundado el concepto de invalidez que señala la Comisión accionante al referir que el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo, ya que, el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, es un acto formal y materialmente legislativo, razón por la cual está sujeto al cumplimiento de las distintas etapas que componen el procedimiento relativo, en las que si bien participan no solo el Poder Legislativo, (examen, discusión, votación) sino también el Poder Ejecutivo, este último únicamente lo hace por cuanto a su publicación, puesto que no tiene facultades para sancionarlo ni para dar la orden de publicación (promulgación), ya que dicha legislación, sus reformas y adiciones no necesitan de ello para tener vigencia.

Como se ha venido exponiendo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Morelos, el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, sus reformas y adiciones no necesitan de promulgación expresa del ejecutivo estatal para tener vigencia. El referido precepto dispone lo siguiente:

'ARTÍCULO 38.-' [Se transcribe].

El Congreso expedirá la Ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo estatal para tener vigencia.

Por su parte el artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, dispone:

'Artículo 4.-' [Se transcribe].

Por lo tanto, si por promulgación debe entenderse el acto mediante el cual se da publicidad a la ley, es decir el acto de publicidad de la norma general impugnada, el cual lo ordena el congreso estatal, resulta incuestionable que el acto reclamado al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, resulta inexistente. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1291, del Tomo XVIII, de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

'PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN. - La ley emplea 'como sinónimos los términos promulgación y publicación', confundiendo el significado técnico 'de cada una de esas voces'.'

También la Segunda Sala de este Alto Tribunal se ha pronunciado en los mismos términos, en la tesis XXVII/97, visible en la página 490, de la Gaceta correspondiente al mes de marzo de 1997, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

'PROMULGAR, PUBLICAR Y CIRCULAR LAS "LEYES SON VOCABLOS SINÓNIMOS.' [Se transcribe].

Luego, si sólo pueden tener el carácter de demandados en una acción de inconstitucionalidad el órgano que emitió la norma general y el que la promulgó, y si en la especie la norma general impugnada no fue promulgada por el Gobernador del Estado de Morelos, no puede tenerse como parte, por lo que, con fundamento en el artículo 20, fracción 11 de la ley de la materia, lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad en relación con dicha autoridad, sin que sea óbice el que de manera involuntaria se haya estipulado en la disposición primera transitoria que dicho decreto fuera remitido al Titular del Poder Ejecutivo, para su promulgación y publicación respectiva de conformidad con los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Morelos.

Igual de infundado resulta lo expresado por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, accionante, en el sentido de que el decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución General en tanto que su entrada en vigor se estableció de manera previa que su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado, ello habida cuenta que la facultad del Gobernador del Estado de Morelos, para promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos que apruebe el Congreso del propio Estado, se refiere a todas las demás leyes que apruebe dicha Asamblea Legislativa, excepto la las que regulan su estructura y funcionamiento interno, porque como ya quedó precisado el artículo 38 de la Constitución Política Local, confiere dicha facultad al propio Congreso del Estado, al prever que la ley que regule la estructura y funcionamiento interno del congreso de dicha entidad, no requiere promulgación expresa del Ejecutivo estatal para tener vigencia. Luego entonces, en razón de lo anterior, para el inicio de la vigencia de la ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso del Estado de Morelos, no se

requiere su publicación. Cuestión ésta, que, no nada más se desprende del artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Morelos, sino del artículo primero transitorio del ordenamiento jurídico cuya invalidez se impugna.

También sostiene que si bien es cierto que en la ley cuya invalidez se reclama se ordenó su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", conforme al artículo sexto transitorio de dicho ordenamiento jurídico, ello se hizo exclusivamente para efectos de su divulgación, mas no para el inicio de su vigencia. Por lo anterior, y como la ley cuya invalidez se reclama inició su vigencia el día cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete, el término de treinta días naturales para acudir a la acción de inconstitucionalidad concluyó el día tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por tal motivo se argumenta que al presentarse la demanda hasta el día once de diciembre de mil novecientos noventa y siete, se debe sobreseer la presente acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, nuestro Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 32/2005, sustentó que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo se traducen en la transgresión de las garantías de debido proceso y legalidad y que, por ende, provocan la invalidez de la norma emitida, o bien, si no es así, en razón de la irrelevancia de dichas inconsistencias, es necesario analizar el cumplimiento de los siguientes estándares:

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

Guarda relación la jurisprudencia invocada por la parte recurrente, cuyo contenido es el siguiente:

'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' [Se transcribe].

De todo lo antes expuesto queda de manifiesto la improcedencia de la presente Acción de inconstitucionalidad y luego entonces deberá decretarse el sobreseimiento en la misma."

NOVENO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible inconstitucionalidad del Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la edición del Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" número 5783 (sumario) de doce de febrero de dos mil veinte, por parte del organismo de protección de derechos humanos de la entidad federativa.

SEGUNDO. Oportunidad. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de **publicación** de la norma impugnada en el correspondiente medio oficial.

Así, se advierte que la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad se promovió en tiempo, en virtud de que el Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa el miércoles el doce de febrero de dos mil veinte; **por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del jueves trece de febrero de dos mil veinte al viernes trece de marzo de ese mismo año.**

De manera que, si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **viernes trece de marzo de dos mil veinte**, según consta en

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

el sello asentado al reverso de la foja veinticinco del expediente, se puede concluir que la promoción de la demanda fue oportuna.

En virtud de la conclusión alcanzada es que debe desestimarse la causal de improcedencia invocada por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, en la que aduce la extemporaneidad en la presentación de la demanda, pues a su juicio el plazo de los treinta días que tenía la Comisión Estatal de Derechos Humanos para promover dicha acción debe contarse a partir de la fecha en que el Decreto impugnado entró en vigor⁴, esto es, el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, y no así a partir de la fecha de su publicación, pues esta última solo fue para efectos de su divulgación.

Lo anterior es **infundado**, en virtud de que, como se señaló, el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia establece que el plazo para promover acción de inconstitucionalidad se debe contar a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean **publicados** en el correspondiente medio oficial.

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g)⁵, de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las legislaturas.

La acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en contra del **Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicado en la edición del Periódico Oficial **“Tierra y Libertad”** número 5783 de doce de febrero de dos mil veinte, por lo que, en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, ya que además aduce violaciones a los principios de legalidad y de seguridad jurídica consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legitimación en el proceso. El artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. El Presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión...”

Obra en autos copia certificada del Periódico Oficial **“Tierra y Libertad”** número 5722, de fecha de diez de julio de dos mil diecinueve en el que se decreta la designación de Raúl Israel Hernández Cruz como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (foja 50 del expediente).

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad fue un funcionario con atribuciones para ejercer la representación legal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, se debe colegir que se cumple con la legitimación en el proceso.

CUARTO Causas de Improcedencia. *Además de la causa de improcedencia que fue analizada en el considerando segundo de esta sentencia, al rendir el informe respectivo, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que, en el caso, se actualizan las siguientes causales de improcedencia:*

⁴ El Congreso del Estado de Morelos señaló en su informe lo siguiente: “[...] También se sostiene que si bien es cierto que en la ley cuya invalidez se reclama se ordenó su publicación en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’, conforme al artículo sexto transitorio de dicho ordenamiento jurídico, ello se hizo exclusivamente para efectos de su divulgación, más no para el inicio de su vigencia. Por lo anterior, y como la ley cuya invalidez se reclama inició su vigencia el día cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete, el término de treinta días naturales para acudir a la acción de inconstitucionalidad concluyó el día tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por tal motivo se argumenta que al presentarse la demanda hasta el día once de diciembre de mil novecientos noventa y siete, se debe sobreseer la presente acción de inconstitucionalidad”.(Foja 235 del expediente). Siendo evidente que por error el Congreso local asentó erróneamente, tanto las fechas de inicio de la vigencia del Decreto impugnado, de la presentación de la demanda, así como la mención del artículo transitorio mencionado, pero siendo clara la causa de improcedencia que quiso alegar, es que se da contestación a la misma teniendo en cuenta que el Decreto 657 cuestionado, entró en vigor el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, en términos de lo señalado en su artículo segundo transitorio.

⁵ ***“Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:***

[...]

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

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; [...].”

- a) La prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 20, fracción III, y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues **la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal** y, en el presente caso, se solicita la invalidez de un decreto que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, la cual, estima, es una ley secundaria que regula la estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo de la entidad federativa, pero que no tiene el carácter de una norma general, pues solo está dirigida a los Diputados del Congreso de Morelos, es decir, a un grupo perfectamente delimitado de individuos que conforman el Poder Legislativo local.
- b) Señala que el acto reclamado al Poder Ejecutivo, consistente en la promulgación del Decreto, es inexistente, por lo que lo procedente es sobreseer con respecto a tal autoridad, sin que sea óbice el que de manera involuntaria se ha estipulado en la disposición primera transitorio que dicho Decreto fuera remitido al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación respectiva.

Por lo que respecta a la **causal de improcedencia señalada con el inciso a)**, no se actualiza por las consideraciones que en seguida se exponen:

La fracción II^o del artículo 105 constitucional establece que las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general.

Pues bien, este Alto Tribunal ha determinado que, para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no basta con estar a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnado al momento de su creación, sino que debe atenderse también a su contenido material, pues sólo así se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general.⁷

Precisado lo anterior, debe señalarse que el decreto impugnado reformó el primer párrafo del artículo 22, así como el diverso 23, ambos del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, los cuales establecen, esencialmente, que el Poder Legislativo del Estado de Morelos contará con un Código de Ética Parlamentaria y que los integrantes de dicho órgano se deberán conducir con apego a los principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, civismo y ética, así como dirigirse con respeto a la investidura, privilegiando el dialogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática; además, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el Reglamento y el Código de Ética Parlamentaria.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que el Decreto impugnado regula aspectos relacionados con la ética de los integrantes del Congreso del Estado de Morelos; por tanto, tales disposiciones, además de constituir un acto formalmente legislativo al haberse expedido por el órgano legislativo estatal y no encontrarse dirigida a una persona o grupo de individuos determinados, han de regir durante su vigencia sobre un aspecto al que obligatoriamente se encuentran sujetos todas aquellas personas que tengan el carácter de diputados del citado Congreso, como es la conducta ética de sus integrantes.

En ese sentido, independientemente de los planteamientos de la parte actora, las disposiciones cuestionadas constituyen una norma de carácter general y abstracta, que hace procedente el presente medio de control constitucional.

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]"

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

⁷ Jurisprudencia P./J. 23/99, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general." Registro digital IUS: 194260. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, abril de 1999. Página 256. Tesis: P./J. 23/99.

Resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 5/99⁸, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas que integren el Congreso del Estado de Morelos.”

En relación con la causal de improcedencia señalada en el inciso b), también se desestima, ya que, si bien es cierto que en términos del artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos⁹ se dispone que para las disposiciones del Reglamento para el Congreso de dicha entidad federativa, que regulan su estructura y el funcionamiento interno, no es necesaria la promulgación del Poder Ejecutivo estatal para **tener vigencia**, también lo es que ello no implica que el citado Poder no tenga injerencia alguna en el proceso legislativo respectivo, pues incluso en el citado precepto se establece que, una vez aprobadas las reformas y adiciones respectivas, se ordenará su publicación en el Periódico Oficial **"Tierra y Libertad"** y en la gaceta legislativa, sólo con el objeto de su divulgación, lo cual concierne a una facultad que corresponde a la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos del artículo 70, fracción XVII, incisos a) y c) de la Constitución local.¹⁰

Ahora bien, el artículo 61, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en el escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad se deberán señalar a los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y **promulgado** las normas generales impugnadas.

Consecuentemente, el Poder Ejecutivo Local se encuentra implicado en la **publicación** de la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

Debe aclararse que lo anterior no implica un pronunciamiento adelantado respecto de si la intervención del Gobernador del Estado de Morelos en la publicación del Decreto 657 impugnado resulta o no acorde con la Constitución Federal, pues ello será objeto de un pronunciamiento en el estudio de fondo, razón que abunda para confirmar la desestimación de la causal de improcedencia alegada por el Congreso local¹¹.

Al no existir más causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por examinar, lo procedente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez planteados por la comisión promovente.

QUINTO. Estudio de fondo. En su primer concepto de invalidez, la comisión promovente aduce que el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado no fue aprobado por la mayoría calificada a que se refiere el artículo 44 de la Constitución Local¹², donde se prevé que, para que una iniciativa adquiera carácter de ley o decreto, deberá ser aprobada mediante votación nominal por una mayoría calificada de las dos terceras partes del total de diputados que integren el Congreso del Estado de Morelos, por lo tanto, si el Poder Legislativo de dicha entidad federativa se encuentra integrado por veinte legisladores, a su juicio, las dos terceras partes equivalen a catorce de ellos, sin embargo, señala que el Decreto

⁸ Registro digital IUS: 194616. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, febrero de 1999. Página 288. Tesis: P./J. 5/99.

⁹ **Artículo 4.-** La aprobación de la presente Ley y de su Reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" y en la gaceta legislativa, solo con el objeto de su divulgación.

¹⁰ **Artículo 70.-** Son facultades del Gobernador del Estado: (...)

XVII.- En materia de legislación y normatividad estatal:

a) Promulgar y hacer cumplir las Leyes o Decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; (...)

c) Dirigir el Periódico Oficial del Estado, como Órgano de Difusión; (...)

¹¹ Jurisprudencia P./J. 36/2004, del Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**. Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865 y registro 181395.

¹² **Artículo 44.-** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.

impugnado fue aprobado sólo por trece diputados, por lo que el accionante considera que se violentó el principio de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Por otra parte, en su segundo concepto de invalidez, la promovente señala que el Poder Ejecutivo ejerció un control político sobre el Decreto impugnado, ya que, sin contar con facultades al respecto, el Gobernador del Estado sancionó y promulgó el Decreto reclamado, aun cuando el Congreso del Estado lo remitió sólo para efectos de su publicación, de manera que, independientemente de su contenido, al estar viciado en la forma final por la intervención del Titular del Poder Ejecutivo, tal norma carece de efectos jurídicos vinculantes respecto del pueblo de Morelos.

Finalmente, en el tercer concepto de invalidez la comisión estatal manifiesta que el Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, entró en vigor el mismo día de su expedición por el Congreso, ello sin haberse publicado previamente en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual resulta violatorio de los principios de certeza y seguridad jurídica.

El primer concepto de invalidez es **fundado**.

La accionante señala que el "Decreto número 657 por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos" se encuentra viciado de origen al no haber sido aprobado mediante la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local, es decir, según lo prescrito en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹³, situación que transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución General.

Como puede advertirse, los cuestionamientos de la Comisión promovente no están dirigidos al contenido substancial a las reformas al párrafo primero del artículo 22 y del artículo 23 del Reglamento del Congreso local, mediante las cuales se integró el **civismo** como un principio que debe normar la conducta de los diputados y los trabajadores del Poder Legislativo para el Estado de Morelos, sino al procedimiento legislativo seguido para su aprobación, en concreto, por haberse transgredido la regla de votación para la aprobación de leyes o decretos prevista en el artículo 44 de la Constitución local.

Para efectos de claridad, se transcribe el Decreto impugnado, resaltando en negrillas las porciones que fueron adicionadas.

DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE POR EL QUE SE REFORMAN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS

DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE POR EL QUE SE REFORMAN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y EL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS

ARTÍCULO ÚNICO. - Se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, para quedar de la siguiente manera:

*ARTÍCULO 22.- El Congreso del Estado de Morelos contara con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad, **civismo** e imparcialidad, entre los Diputados y los trabajadores del Poder Legislativo.*

...

*ARTÍCULO 23.- Los Diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, **civismo** y ética. En todo momento deberá conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el dialogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el Reglamento y el Código de Ética Parlamentaria.*

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

¹³ **ARTÍCULO 44.-** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.

PRIMERA. Remítase el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo, para su promulgación y publicación respectiva de conformidad con los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Morelos.

SEGUNDA. El presente Decreto, entrara en vigor a partir de su aprobación por el Pleno de esta Asamblea Legislativa.

TERCERA. Se instruye a los Titulares de la Secretaría de Servicios Legislativos y Secretaría de Administración y Finanzas para que realicen un calendario de honores a la bandera, tomando en cuenta las fechas que se establecen en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, así como otras fechas o ceremonias con las que se tenga que cumplir y celebrar los honores respectivos, con el fin de que todas y todos las Diputadas y Diputados así como el personal del Congreso, estén previamente convocados a participar en las ceremonia (sic) de honores a la bandera.

Según consta en el acta de la sesión pública ordinaria del Congreso del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve,¹⁴ fue listado en el orden del día de esa fecha como de segunda lectura el Dictamen de las Comisiones de Reglamentos, Investigación y Prácticas Parlamentarias y de Ética Legislativa, por el que se reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, para incluir dentro del capítulo de ética parlamentaria el valor del civismo.

Al ser sometido a la consideración del Pleno, el dictamen en cuestión obtuvo una votación favorable de **trece votos a favor, cero votos en contra y cinco abstenciones**. En vista de ese resultado, y de que no se formularon reservas en lo particular, la Presidencia de la Mesa Directiva lo declaró aprobado en sus términos.¹⁵

De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, para que una iniciativa tenga el carácter de una ley o decreto, requiere ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de dicha entidad federativa. Para mayor claridad, se inserta el precepto en cuestión:

Artículo 44.- Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.

Si se toma en cuenta la regla de votación antes transcrita, y que al momento de aprobarse el Decreto impugnado el Congreso local estaba conformado por veinte diputados según lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución local¹⁶, resulta que, para alcanzar la votación calificada exigida en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, era necesario que el Decreto en cuestión obtuviera una votación favorable de, al menos, trece punto tres (13.3) diputados de la legislatura.

Si bien en el acta de la sesión pública del Congreso del Estado de Morelos correspondiente al día cuatro de diciembre de dos mil diecinueve no se hace mención expresa sobre cuál fue el fundamento por el que se

¹⁴ El acta de dicha sesión pública se puede consultar a fojas 315 a 355 del expediente.

¹⁵ El debate en torno al Dictamen en cuestión se produjo en los términos siguientes:

"8.- Dictámenes de segunda lectura.

A). Se sometió a discusión, en lo general, el dictamen emanado de las comisiones de Reglamentos, Investigación y Prácticas Parlamentarias y de Ética Legislativa, por el que se reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, para incluir dentro del Capítulo de la Ética Parlamentaria el valor del civismo.

No habiendo oradores inscritos para hacer uso de la palabra a favor o en contra, se sometió a discusión en lo particular, el dictamen.

No hubo oradores que se inscribieran para reservarse algún artículo.

La Presidencia instruyó a la Secretaría para que, en votación nominal, consultara a la Asamblea si era de aprobarse, en lo general, el dictamen. El resultado de la votación fue de 13 votos a favor, 0 en contra y 5 abstenciones.

En virtud de la votación, la Presidencia indicó que era de aprobarse, en lo general, el dictamen.

Como resultado de la votación en lo general y por no haberse reservado ningún artículo en lo particular, la Presidencia indicó que era de aprobarse el dictamen.

La Presidencia instruyó se expidiera el decreto respectivo y se remitiera al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado."

¹⁶ (NOTA: EL 21 DE AGOSTO DE 2017, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL APARTADO VI, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO QUINTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2017 Y SUS ACUMULADAS 32/2017, 34/2017 Y 35/2017, DECLARÓ LA INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL PÁRRAFO PRIMERO DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 21 DE AGOSTO DE 2017 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www.scjn.gob.mx/>).

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 27 DE ABRIL DE 2017)

ARTÍCULO 24.- El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por doce Diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por ocho Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial. LA LEY DETERMINARÁ LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE CADA UNO DE LOS DISTRITOS Y el territorio del Estado comprenderá una circunscripción plurinomial única.

estimó que con el voto de trece diputados debía tenerse por aprobado el dictamen relativo al Decreto seiscientos cincuenta y siete, **resulta evidente que ello tuvo sustento en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**¹⁷, los cuales habían entrado en vigor desde el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, según lo ordenado en la disposición transitoria segunda del Decreto número seiscientos cuarenta y seis que reformó el citado precepto reglamentario.¹⁸

Así, de conformidad con los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento del Congreso local, se decía que, para estimar satisfecha la mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del total de la legislatura, se debían seguir estos criterios:

- 1) Cuando el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a punto cuarenta y nueve (.49), se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.
- 2) Cuando el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a punto cuarenta y nueve (.49), se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción.

De lo anterior se desprende que la aprobación del **Decreto número 657 por el que se reformó el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos** tuvo sustento en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del citado Reglamento, pues con trece votos se tuvo por satisfecha la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura al ser el remanente fraccionario menor al punto cuarenta y nueve (.49).

Siendo así, la inconstitucionalidad del Decreto impugnado deriva del incumplimiento de la regla de votación prevista en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, la cual ha sido interpretada por este Tribunal Pleno en el sentido de que la votación para tener por aprobada una ley o decreto en dicha entidad federativa exige, al menos, de una votación favorable de catorce legisladores.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2020, donde fue materia de estudio el cumplimiento de la regla de votación prevista en el artículo 44 de la Constitución local, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo lo siguiente:

58. Conforme al criterio de esta Suprema Corte para la evaluación constitucional de los procedimientos legislativos, para garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, es necesario examinar en principio y como elementos iniciales: (a) si los órganos legislativos respetaron el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; (b) si se culminó el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y (c) si sus deliberaciones y votaciones fueron públicas. Ello, al ser las pautas que permitan apreciar que se respetó el régimen democrático en el que se sustenta su legitimidad como órgano facultado para emitir leyes.

59. En el caso concreto, como se adelantó, este Tribunal Pleno haciendo un análisis integral del procedimiento legislativo advierte que, de manera global, se incurrió en dos deficiencias graves: por un lado, tal como se argumenta por las accionantes, se incumplieron las reglas de votación establecidas para aprobar la reforma al artículo 135 y, por otro lado, de manera concomitante, tampoco se respetaron las garantías

¹⁷ **ARTÍCULO 135.- ...**

...

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 12 DE FEBRERO DE 2020)

Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuáles deban concurrir por imperio de Ley dicho porcentaje de Diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:

(ADICIONADO, P.O. 12 DE FEBRERO DE 2020)

Quando el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

(ADICIONADO, P.O. 12 DE FEBRERO DE 2020)

Quando el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción.

Cabe resaltar que el Decreto seiscientos cuarenta y seis por el que se reformó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso de Morelos en los párrafos antes transcritos, fue declarado inválido por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, en la sesión correspondiente al veintidós de abril de dos mil veintiuno.

¹⁸ *Artículo Segundo.* - El presente decreto entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Congreso.

Se precisa que en esta sentencia no se hace pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad del citado precepto transitorio en cuanto si resulta o no válido que una disposición del Reglamento del Congreso de Morelos pueda entrar en vigor el mismo día de su aprobación, por lo que su referencia solo es para describir el contexto normativo en el que se sancionó el Decreto seiscientos cincuenta y siete impugnado.

que protegen la calidad deliberativa del órgano legislativo; deficiencias que, en su conjunto, dan lugar a una violación a los principios de legalidad y democracia deliberativa con impacto invalidante.

Primer grupo de violaciones en el procedimiento

60. En principio, conforme a los artículos 44 y 50 de la Constitución del Estado de Morelos, se tiene que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura; requisito que se exige a su vez para la reforma de esas leyes o decretos. Por su parte, los artículos 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y 1 del Reglamento para el Congreso del Estado disponen que esa ley y su reglamento no están sujetas a veto ni requerirán de su promulgación para tener vigencia y que la reforma del propio reglamento se sujeta al mismo procedimiento legislativo ordinario.

61. Bajo ese tenor, esta Suprema Corte llega a la convicción que la modificación impugnada que sufrió el artículo 135 del Reglamento del Congreso se llevó a cabo sin cumplir con la mayoría calificada de votos en desatención de las reglas que rigen el propio procedimiento legislativo. El artículo 24 de la Constitución morelense prevé que el Poder Legislativo se integrará por veinte diputados; lo que ocasionaba que, a partir de lo dispuesto en los referidos artículos 44 y 50 de la Constitución Local, la reforma al Reglamento (por ser un Decreto que regula disposiciones de ley) debió haberse aprobado al menos por catorce votos de los veinte integrantes del Pleno (dos terceras partes de los integrantes) y no como se hizo por trece votos a favor.

62. Al respecto, si bien las dos terceras partes de veinte es trece punto treinta y tres, y los votos de los legisladores son indivisibles, la postura de esta Suprema Corte es que no puede adoptarse una aproximación por defecto (trece votos a favor), sino que tiene que acogerse una por exceso que lleve a ajustar el número resultante al entero inmediato superior (catorce votos a favor). Ello, tanto por razones de índole funcional, numéricas y de protección de los principios democráticos.

63. A nuestro parecer, la posición interpretativa que tiende realmente a salvaguardar la legitimidad democrática que exige la Constitución de Morelos para poder emitir leyes o decretos es la que implica adoptar una aproximación por exceso y no por defecto. Es la manera en que se salvaguardan los principios de legalidad jurídica, seguridad jurídica y democracia participativa, ya que las leyes/decretos y sus reformas serán el resultado de un acuerdo legislativo más robusto (que es lo pretendido por la Constitución morelense, mayor respaldo democrático) y se dará mayor peso en las decisiones legislativas a las minorías.

64. Para poder explicar de manera exhaustiva esta conclusión, dividiremos este subapartado en varias secciones: primero aludiremos a un precedente que es de suma importancia para el caso concreto; segundo, expondremos cómo está configurado el sistema de mayorías en la Constitución del Estado de Morelos y, por último, explicaremos las razones concretas para considerar que no se cumplió con la regla de votación calificada en la reforma impugnada.

Precedente aplicable a la Constitución de Morelos

65. Como punto de partida, es importante hacer referencia al cambio constitucional ocurrido en el Estado de Morelos con motivo de la reforma a la Constitución Local publicada el primero de septiembre del año dos mil. Entre otras cuestiones, en esta reforma se modificó el artículo 44 constitucional con el objetivo de pasar, de un sistema en el que se requería “la aprobación de la mayoría absoluta” para la aprobación de leyes y decretos, a uno en el que se necesitan “las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura”.

66. Esta reforma fue cuestionada por una minoría parlamentaria en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2000. El Pleno reconoció la validez de esta modificación a partir de varios argumentos que son de utilidad para el presente caso:

• *El primero, que con esa modificación no se perdía la esencia democrática del Congreso morelense. La norma seguía exigiendo la prevalencia del voto de la mayoría para la toma de decisiones y, por ende, seguía rigiendo la voluntad popular representada en el Poder Legislativo.*

• *El segundo, que el sistema y los procesos legislativos que decida adoptar el Congreso de Morelos a través de la Constitución y las leyes locales son precisamente producto de la voluntad popular expresada a través del Poder Legislativo reformador. Existe pues cierta libertad de configuración dentro de este campo, siempre y cuando no se afecten los principios que rigen el sistema democrático.*

• *Y tercero, que, si bien el artículo 41 de la Constitución Federal prescribe que las constituciones locales no pueden contravenir sus disposiciones, esta exigencia “no llega al extremo de imponer a las Entidades Federativas el deber de ajustar sus respectivas constituciones a los lineamientos precisos que en aquella se establecen, sino que basta con que no se contrapongan”. Así, se dijo, el funcionamiento de los Congresos estatales no solo no debe, sino que no puede ser igual al que rige para el Congreso de la Unión, pues “éste difiere de aquéllos tanto en su estructura como en su marco competencial, y, sobre todo, en la voluntad popular que representan”.*

67. *Bajo esa lógica, en dicha sentencia realizamos una interpretación histórico teleológica de los artículos 41, 52, 54 y 116 de la Constitución Federal, en la que se destacó cómo el sistema electoral mexicano fue evolucionando de un modelo de gobernabilidad unilateral (en el que se promovía, a través de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que un solo partido político mayoritario configurara el predominio absoluto dentro del Congreso Federal), a un modelo de gobernabilidad multilateral (en el que se privilegia el consenso de las diversas fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias en la toma de decisiones).*

68. *Razonamiento que nos llevó a reconocer la validez del artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos, pues su contenido más bien tenía como finalidad promover un consenso más sólido y exigente entre las fuerzas políticas. Al requerir una mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura para aprobar cualquier ley o decreto se promueve una mayor inclusión de la voluntad de los partidos políticos minoritarios, lo que abona a la gobernabilidad multilateral.*

69. *Precedente que, se insiste, es relevante para el presente caso porque, por un lado, aborda la interpretación del artículo 44 de la Constitución de Morelos y, por otro lado, evidencia la importancia que tiene la voluntad popular expresada en las constituciones locales a la hora de definir sus procedimientos legislativos y el hecho de que fue el propio Poder Reformador de la Constitución de Morelos el que se ocupó especialmente en distinguir los conceptos de mayoría absoluta y mayoría calificada a efecto de determinar cuántos votos son necesarios por parte del Congreso para convertir una iniciativa en una ley o decreto.*

El sistema de mayorías en la Constitución del Estado de Morelos

70. *Dicho lo anterior y en complemento, se advierte que en la Constitución del Estado de Morelos existen diferentes sistemas de mayorías para la toma de diversas decisiones con efectos jurídicos. A saber, los conceptos de mayorías, mayorías simples, mayorías absolutas, mayorías calificadas u otros se utilizan en el texto constitucional morelense para variados aspectos y fines y pueden clasificarse al menos conforme a dos criterios: (a) según los sujetos involucrados en la toma de decisiones, o (b) según la exigencia de cada mayoría en particular.*

71. *El primer criterio responde a la pregunta de quién debe tomar la decisión por mayoría y en este podemos distinguir a la ciudadanía (cuando ella está llamada a tomar una elección de manera directa) y a los distintos órganos que ejercen el poder público (por ejemplo, el Congreso). La segunda clasificación atiende a la cantidad de votos que se deben reunir para la toma de decisiones, y en este criterio encontramos las mayorías calificadas, absolutas, simples y relativas.*

72. *En este tenor, para efectos de resolver el caso que nos ocupa, debemos enfocarnos en la tipología de uso del concepto “mayoría” que exige la Constitución*

morelense para la toma de decisiones por parte del Congreso del Estado. Veamos algunos ejemplos de las distintas exigencias de votación:

a) En el artículo 44 de la Constitución Local, como ya vimos, se exige una mayoría “de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura” para que una iniciativa se convierta en una ley o decreto.

b) En el artículo 147 de la propia Constitución Local se explicita que para modificarla se exige que sea aprobada por los “votos de las dos terceras partes del número total de Diputados”.

c) En el artículo 49, fracción XLIV, la Constitución Local le da la facultad al Congreso para: (a) designar y remover al Auditor General de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado “con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura”; (b) designar a los titulares de diversos órganos internos de control “con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura”, y (c) ratificar el nombramiento del Secretario de la Contraloría del Estado “con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura”.

d) En el artículo 41 faculta al Congreso tanto para solicitar como para declarar la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, así como la suspensión de la totalidad o de alguno de sus integrantes. Respecto a la solicitud de esta declaración, la Constitución exige “cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los Diputados del Congreso”. En cuanto a la declaración, esta necesita reunir el “acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes”.

e) En el artículo 51 se regula la posibilidad de volver a presentar un proyecto de ley o decreto que hubiere sido desechado por el Congreso con anterioridad, para lo que exige el voto de “la mayoría simple de sus integrantes”.

f) En el artículo 64, la Constitución dispone que, en caso de falta absoluta del Gobernador del Estado en los primeros tres años de su gobierno, el Congreso, “con la asistencia de las dos terceras partes de sus miembros, por lo menos”, nombrará a un gobernador interino “por mayoría absoluta de votos”.

g) En el artículo 84, inciso B, se faculta al Congreso para elegir por una sola ocasión al Auditor General de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, para lo que se requiere “el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura”.

73. Como se observa, en todos estos casos la Constitución de Morelos utiliza dos elementos para determinar el tipo de mayoría exigido: un parámetro respecto del cual se debe contabilizar los votos y un porcentaje de votos requerido para la toma de la decisión. El parámetro se refiere al número total de votos sobre el cual se debe contabilizar, el cual viene establecido por el número total de miembros de la Legislatura o por el total de asistentes a la sesión. El porcentaje, por otro lado, indica la cantidad de votos que debe obtener la decisión para ser aprobada sobre ese total de votos; a saber, el cincuenta por ciento más uno, las dos terceras partes, un medio, etc.

74. Aplicando esta metodología, el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos el Poder Legislativo local combina ambos elementos para definir los tres tipos de mayoría que contempla. Así, el artículo 135, previo a la reforma impugnada, definía a la mayoría simple como aquella que se obtiene “de sumar más de la mitad de los diputados asistentes”; la mayoría absoluta como la que se obtiene “de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura”, y la mayoría calificada como la que se forma con “las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura”.

75. En lo referente al concepto de mayoría calificada, antes de la referida reforma a la Constitución Estatal de veintisiete de abril de dos mil diecisiete, su aplicación no

representaba ningún problema pues en ese momento la Legislatura de Morelos se integraba por treinta diputados. De este modo, la operación aritmética para definir la mayoría calificada tenía como resultado un número entero ($30 \times 2/3 = 20$), por lo que no había duda sobre su aplicación. Sin embargo, tras la reforma constitucional local, el número de diputados se redujo a veinte, de modo que el resultado de multiplicar el parámetro (20) por el porcentaje de votación requerida (2/3) resulta en un número fraccionado (13.33).

Valoración del caso concreto

76. Ahora bien, como lo adelantamos, el cuestionamiento que surge es qué posición interpretativa debe tomarse respecto a las normas que rigen las reglas de votación dentro del procedimiento legislativo en el Estado de Morelos. ¿Debe adoptarse una aproximación por defecto (13)? ¿O más bien debe adoptarse una aproximación por exceso (14)? Nos decantamos por la segunda opción por diversas razones, tanto relacionadas con el principio democrático como meramente de razonamiento numérico.

I

Argumento de consenso democrático robusto

77. Como lo hemos venido resaltando, para la aprobación de leyes o decretos legislativos, la Constitución del Estado de Morelos transitó de un modelo de meras mayorías a uno de mayorías robustas que se imbrican con un modelo de gobernabilidad multilateral. Bajo estas premisas, esta Suprema Corte llega a la convicción de que el requisito de votación de dos terceras partes de los integrantes de la legislatura no puede interpretarse en el sentido de exigir menor representación democrática para aprobar una ley o decreto.

78. Las normas y decisiones que emite el Poder Legislativo gozan de representatividad popular; es decir, de un respaldo democrático sustentado por el voto de los diputados, los cuales fueron elegidos mediante el voto popular. Por ello, si bien no existe una regla en la Constitución Federal en cuanto a cuáles son los rangos o porcentajes de votación que debe adoptar una legislatura estatal para emitir sus resoluciones, eso no significa que este Tribunal Pleno debe necesariamente aceptar la postura que adopta el legislador secundario al reformar sus normas orgánicas o al llevar a cabo sus procedimientos legislativos.

79. Por el contrario, en conjunción con el respecto a la libertad de configuración, el deber de esta Corte es proteger la legalidad y el sistema democrático y, de lo dispuesto en la Constitución Local, advertimos que la pretensión del Poder Constituyente morelense fue privilegiar un consenso legislativo robusto para dar lugar a leyes o decretos. Pretensión que nos lleva a concluir que, ante un dilema sobre la aplicabilidad sobre una determinada votación, debe privilegiarse la que implica mayor legitimidad democrática.

80. En relación con este punto, la reforma reclamada al artículo 135 del Reglamento del Congreso se aprobó por trece votos y, justamente, la materia de modificación de ese artículo fue detallar de manera explícita que dos terceras partes de un órgano colegiado podía ser interpretado en ciertos casos como trece votos. En concreto, del Dictamen y de lo expuesto en la Iniciativa de reforma se puede leer que los dos objetivos plasmados por el Congreso del Estado de Morelos en el procedimiento de reforma fueron los siguientes: a) certeza jurídica de la aplicación de la votación calificada y b) inclusión en la toma de decisiones de las representaciones minoritarias.

81. En relación con el primero, se señala en el dictamen que la reforma funcionará para aclarar realmente el número de votos necesarios para cumplir con el requisito de dos terceras partes, dado que antes la legislatura se integraba por treinta diputados y ahora se conforma por veinte legisladores. Desde su punto de vista, una mayoría calificada (como método de legitimación legislativa y no sólo de adopción de decisiones) implica necesariamente más respaldo y más número de votos que otro tipo de votaciones mayoritarias. Sin embargo, para el Congreso Local, tal mayoría no debe "inutilizar el resto del funcionamiento constitucional, por lo que la regla de las

dos terceras partes no es un imperativo, a no ser que se encuentre dentro de la estructura normativa de forma literal, pero si puede plantearse una mayoría calificada indicando un aumento o disminución pequeña de dicha fracción parlamentaria, de ahí que sea posible la modificación de los estándares de la mayoría calificada y aun mantenernos dentro de la teoría”.

82. Por lo que hace a la segunda finalidad, el legislador morelense afirmó que la interpretación del concepto de dos terceras partes provoca necesariamente acuerdos legislativos entre distintas posiciones parlamentarias. Eso es así, pues si las dos terceras partes con la integración actual son trece votos, se requiere por lo menos que haya acuerdos entre diputados o que los diputados elegidos por el principio de mayoría relativa cuenten con el apoyo de diputados plurinominales o sin partida o fracción parlamentaria.

83. Al respecto, es cierto que existe libertad de configuración en la implementación de reglas que rigen el procedimiento legislativo de un Congreso Estatal. Sin embargo, las finalidades recién detalladas causan más bien dudas y evidencia por qué consideramos que existe una violación a las reglas que rigieron el procedimiento legislativo de este Decreto.

84. El Congreso morelense no puede suponer que su práctica parlamentaria es la correcta y que es de esa manera como deben interpretarse las normas de votación que rigen el procedimiento legislativo. La Constitución del Estado de Morelos parte de un régimen democrático más robusto; por lo que, se insiste, interpretar a la baja el modelo de votación de dos terceras partes, con fundamento en un mero argumento de operatividad legislativa, no cumple con dicha pretensión constitucional. Incluso, como se verá, matemáticamente, una votación de trece votos de un órgano integrado por veinte no equivale a dos terceras partes. Es menos de dos terceras partes.

85. Por otro lado, el que el Congreso Local se integre por doce diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y ocho por representación proporcional, no significa que todos los diputados elegidos por un mismo sistema de elección voten de la misma manera o así deban hacerlo y que, por ello, trece votos es una medida que asegura respaldo democrático de diferentes fracciones políticas. Por el contrario, si la práctica parlamentaria del Congreso del Estado aplicada en el presente procedimiento legislativo se basa en una idea de incluir y fortalecimiento de las posiciones de las minorías legislativas, valorar a la baja el concepto de votación de dos terceras partes de la actual legislatura es facilitar la toma de decisiones de las mayorías legislativas.

II

Argumento numérico

86. En adición a lo anterior, también es posible justificar la adopción de una aproximación por exceso a la regla de votación prevista en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Congreso, si concebimos a las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura morelense en términos de un porcentaje. Bajo este panorama, el número 20 representaría el cien por ciento de los integrantes del Congreso de Morelos y la mayoría calificada exigiría que concurran el sesenta y seis punto seis por ciento (las dos terceras partes) de los votos.

87. Así, si utilizamos una aproximación por defecto y ajustamos la cifra a trece, las decisiones que exigen esta mayoría serían tomadas por el sesenta y cinco por ciento ($13/20 = .65$) de los diputados; es decir, un porcentaje menor que el requerido por la regla de mayoría calificada. En cambio, si ajustamos la cifra a catorce, entonces estas decisiones serán tomadas por el setenta por ciento ($14/20 = .70$) de los diputados, y si bien este porcentaje es mayor que el sesenta y seis por ciento requerido, la regla de mayoría calificada no previene que se tomen decisiones con una votación mayor a la requerida, sino menor. Por ello, si se aceptara la interpretación consistente en que dos terceras partes de los integrantes del órgano equivalen a trece de los veinte integrantes de la legislatura, se iría en contra de la Constitución local, violando con ello el principio de legalidad que rige a todo procedimiento legislativo.

88. Se insiste, el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a su modificación y vigente durante el procedimiento legislativo, definía claramente las votaciones: mayoría simple (más de la mitad de los presentes), mayoría absoluta (sumar el cincuenta por ciento más uno de los integrantes de la Legislatura) y mayoría calificada (dos terceras partes de los integrantes de la legislatura). Aunque estos conceptos jurídicos no presentan ningún inconveniente de aplicación en relación con un órgano legislativo conformado por un número par de integrantes, en los órganos con un número impar de integrantes estas votaciones pueden presentar ciertos problemas de inconsistencia conceptual⁸⁸ y, en algunos casos, de resultados paradójicos (por ejemplo, que una mayoría simple coincida con una mayoría absoluta).

89. Sin embargo, esos posibles problemas de aplicación no nos llevan a conceder la postura interpretativa que tomó el Congreso local en su procedimiento legislativo de que dos terceras partes del total de la actual integración de la legislatura deba valorarse a la baja. Por el contrario, estas inconsistencias o problemáticas se difuminan o solucionan precisamente al dar prioridad a una aproximación por exceso de la mayoría calificada que, matemáticamente, sí equivale al sesenta y seis por ciento de los votos y que, a su vez, genera un respaldo más robusto de la decisión legislativa.

III

Otros precedentes de esta Suprema Corte

90. Finalmente, si bien esta Suprema Corte no se ha enfrentado a un caso en donde directamente se nos haya cuestionado qué debe hacerse cuando una mayoría de votos legislativos redunde en números fraccionados, existen dos líneas de precedentes que deben ser resaltadas.

91. Dentro de la primera línea se encuentran las controversias constitucionales 39/2005 y 110/2006, ambas resueltas por este Tribunal Pleno. En la primera de éstas se debatió sobre la legalidad de un decreto por el que se había destituido al titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco. En este caso, la regla de mayoría aplicable se encontraba prevista en el artículo 40 de la Constitución de Tabasco, el cual prescribe que tanto para la designación como para la remoción del Fiscal Superior se requiere “el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados”. A partir de esta regla se razonó que si en la sesión en la que se aprobó el decreto impugnado se encontraban presentes treinta y cuatro diputados, entonces las dos terceras partes ascendían a veintitrés diputados, por lo que el decreto fue invalidado en la medida en que se aprobó únicamente con diecinueve votos.

92. En la Controversia Constitucional 110/2006 esta Corte interpretó el contenido del artículo 35, fracción VII, de la Constitución del Estado de Querétaro vigente en aquel momento, el cual exigía la votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura para la aprobación de la ley, decreto o acuerdo vetado por el Poder Ejecutivo. Sobre la interpretación de este artículo, el debate central era relativo a si debía entenderse que se refería a la totalidad de los miembros de la legislatura o solo a los presentes al momento de votación; no obstante, en el razonamiento se dijo que, en caso de referirse a la totalidad de los miembros, la cual era de veinticinco diputados, la mayoría calificada resultaría en diecisiete votos.

93. Lo importante a destacar aquí es que en las dos controversias constitucionales el resultado de aplicar la regla de mayoría producía un número fraccionado: en el primer caso, el parámetro de diputados ascendía a treinta y cuatro y el porcentaje de votación requerido era de dos tercios, por lo que el número exacto que exigía la norma era veintidós punto sesenta y seis; en el segundo, el parámetro estaba constituido por veinticinco diputados y el porcentaje de votación también era de dos tercios, por lo que el número de votos exigido era de dieciséis punto sesenta y seis. En ambas controversias se realizó una aproximación por exceso y se utilizó el número inmediato superior como la cantidad de votos exigida por la regla de mayoría (veintitrés y diecisiete respectivamente).

94. Por su parte, la segunda línea de precedentes está compuesta por las controversias constitucionales 111/2011, 67/2014 y 46/2015, todas resueltas por la Primera Sala de esta Suprema Corte.⁹² El objeto de los tres casos era determinar si

ciertas decisiones de diversos cabildos municipales habían sido adoptadas legalmente; por lo que la Primera Sala tuvo que interpretar las reglas de mayoría que establecían los requisitos de votación para cada decisión en particular.

95. En la Controversia Constitucional 111/2011 se examinó una decisión adoptada por un ayuntamiento compuesto por cinco concejales, la cual requería una votación de la mitad más uno de los integrantes. Al respecto, se razonó que en este caso particular se producía una paradoja en las reglas de mayoría, pues la mayoría simple (la mitad más uno)⁹³ coincidía con la mayoría calificada (las dos terceras partes). Esto porque, si se hacen las operaciones aritméticas para determinar las reglas de mayoría, “resulta que la mitad más uno son tres punto cinco integrantes, mientras que la mayoría calificada de dos terceras partes son tres punto treinta y tres por ciento” y, de acuerdo con este precedente, “ambas cantidades deben ajustarse a tres, al no ser posible dividir a los integrantes en fracciones”.

96. En la Controversia Constitucional 67/2014 se siguió el mismo razonamiento: el ayuntamiento municipal estaba compuesto por siete concejales y las reglas de mayoría eran las mismas (la mitad más uno para arribar a la mayoría simple y las dos terceras partes para cumplir con la mayoría calificada). A la hora de hacer las operaciones aritméticas, la Primera Sala obtuvo que la mitad más uno equivalía a cuatro punto cinco integrantes, mientras que las dos terceras partes eran cuatro punto sesenta y seis; al respecto, sostuvo que “ambas cantidades deben ajustarse a cuatro, al no ser posible dividir a los integrantes en fracciones”.

97. Por último, en la Controversia Constitucional 46/2015, la Primera Sala confirmó el criterio asentado en los otros dos precedentes. En este caso sostuvo que, en un ayuntamiento compuesto por diez concejales, para cumplir con la regla de mayoría que exigía la aprobación de las dos terceras partes bastaba con el voto favorable de seis de sus integrantes pues las dos terceras partes de diez equivalen a seis punto sesenta y seis y dicho número debe ajustarse al entero inmediato inferior.

98. El argumento que se utilizó en estos tres casos para valoración a la baja de las reglas de mayoría fue el mismo: si se adoptaba una aproximación por exceso a la mayoría simple (lo que hubiera significado ajustar tres punto cinco a cuatro en el primer caso y cuatro punto cinco a cinco en el segundo), dicha mayoría simple requeriría un número mayor que la calificada (tres en el primer caso, cuatro en el segundo), lo que resultaba absurdo.

99. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, este Tribunal Pleno considera que no puede aplicarse, de manera acrítica, la posición interpretativa de aproximación por defecto que se utilizó en los tres últimos precedentes mencionados. No estamos en el mismo escenario fáctico y normativo. Más bien, debe adoptarse la posición que implícitamente se tomó en las citadas controversias constitucionales 39/2005 y 110/2006, relativa que ante un número fraccionado de dos terceras partes de un órgano legislativo debe acudir al superior al ser una decisión democrática más robusta.

100. A diferencia de los casos de la Primera Sala, valorar que dos terceras partes de veinte integrantes de una legislatura son catorce diputados, no genera ninguna confusión entre los conceptos de mayoría absoluta (cincuenta por ciento más uno del total) y mayoría calificada (dos terceras partes del total). Además, se recalca, en este caso no se puede adoptar la aproximación por defecto tiene que ver con las premisas en las que se basa el sistema de mayorías legislativas en Morelos.

101. Como ya se expuso, la Constitución local y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos han sido enfáticos en distinguir los conceptos de mayoría absoluta y de mayoría calificada, por lo que resulta inadmisibles una interpretación que, como en estos casos, implica una confusión entre estos conceptos.⁹⁴ En el contexto de la Constitución de Morelos, el concepto jurídico que tengamos de la mayoría calificada debe ser claramente distinguible y no puede equipararse al de mayoría absoluta; de otro modo, irrupiríamos en la teleología de exigir distintas mayorías para cada acción específica del Congreso local.

Del precedente transcrito se desprende que, a pesar de que en el artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos se hubiera previsto una votación aprobatoria de trece diputados para tener por aprobado un Decreto como el que es impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, ello no es justificación para que el Congreso local deje de observar la regla de votación establecida en el artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos, de cuya correlación con su artículo 24 se desprende con claridad que para tener aprobada una ley o decreto **se requieren al menos catorce votos**, pues este último ordenamiento es el que tiene prevalencia en razón de su jerarquía normativa.

En tal virtud, dado que en la aprobación del Decreto seiscientos cincuenta y siete no se respetaron las reglas de votación previstas en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, al haber sido sancionado por trece votos cuando al menos debió aprobarse por catorce integrantes del Congreso local, lo procedente es declarar la invalidez del **Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, por el que se reformó el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**. Lo anterior es así, puesto que la transgresión a las reglas de votación en el proceso legislativo para su reforma constituye una irregularidad que trasciende a tales disposiciones con un potencial invalidante, conclusión que encuentra apoyo en la jurisprudencia **P.J.J. 94/2001** de rubro: “**VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA**”,¹⁹

En vista de lo anterior, resulta innecesario continuar con el estudio de los restantes conceptos de invalidez planteados por la Comisión promovente, en términos de la jurisprudencia **P.J.J. 42/2013 (10a.)**, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO**”,²⁰

SEXTO. Efectos de la sentencia. El artículo 73; en relación con los numerales 41, fracción IV; 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia²¹, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En ese sentido, este Tribunal Pleno concluye que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, debe declararse la inconstitucionalidad, en su totalidad, del **Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete por el que se reformó el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado. En consecuencia, se ordena la reviviscencia del contenido del **primer párrafo**

¹⁹ VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.

Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio, cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que, si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIV, Agosto de 2001, página 438. Registro188907).

²⁰ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO.

En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda. (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 2, Enero de 2014, Tomo I, página 356. Registro 2005220).

²¹ “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

“Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, juntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado”.

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos previo a las modificaciones que aquí se impugnan²².

Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte, en atención al considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Morelos, dando lugar a la reviviscencia de los artículos 22, párrafo primero, y 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del referido Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, tal como se precisa en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de las consideraciones alusivas al artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar las hechas valer por el Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo

²² Es aplicable, por analogía, el criterio que se refleja en la jurisprudencia P./J. 86/2007 de rubro y texto siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO. INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADA INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda", lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 778.

Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) ordenar la reviviscencia de los artículos 22, párrafo primero, y 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 124/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintisiete de abril de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 124/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 657, que reforma el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la edición del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5783 (sumario) de doce de febrero de dos mil veinte.

En el considerando quinto de la sentencia se analizaron los conceptos de invalidez planteados por la accionante, en los cuales argumentó que el Decreto impugnado se encontraba viciado de origen al no haber sido aprobado mediante la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local, según lo mandatado en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, situación que transgredía el derecho fundamental de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución General.

El Pleno determinó que los argumentos planteados eran fundados, esencialmente porque se advirtió que el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto impugnado sustentándose en el artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos, el cual se invalidó en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, resuelta, previamente, en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

Tomando como referencia el precedente citado, se precisó que a pesar de que en el artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos se hubiera previsto una votación aprobatoria de trece diputados para tener por aprobado un Decreto, ello no es justificación para que el Congreso dejara de observar la regla de votación establecida en el artículo 44 de la Constitución del referido Estado, de cuya correlación con su artículo 24 se desprende con claridad que para tener aprobada una ley o decreto se requieren al menos catorce votos, pues éste último ordenamiento es el que tiene prevalencia en razón de su jerarquía.

En ese sentido, se determinó que dado que en la aprobación del Decreto seiscientos cincuenta y siete, no se respetaron las reglas de votación previstas en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, al haber sido sancionado por trece votos, cuando al menos debió aprobarse por catorce integrantes del Congreso local, lo procedente era declarar la invalidez del Decreto impugnado.

Si bien comparto el sentido de la decisión, estimo que era necesario que en la sentencia se justificara la aplicación del precedente relativo a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.

Lo anterior me parece relevante porque cuando se aprobó el Decreto impugnado en este asunto no se había declarado la invalidez del artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos, en ese sentido, era necesario justificar por qué resultó vinculante la declaración de inconstitucionalidad que de dicho precepto se realizó previamente.

Considero que debió precisarse que conforme al párrafo segundo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaraciones de invalidez en una acción de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, pero esto únicamente implica que en el asunto en que se realizó tal declaratoria, no puede, automáticamente o por extensión de efectos, declararse la invalidez de cualquier acto de aplicación posterior a la emisión de la norma que se decretó inválida.

Es decir, todos los actos de aplicación de la norma que se declaró inconstitucional, quedan incólumes, pues no fueron impugnados en la acción de inconstitucionalidad que decretó la invalidez y la prohibición de dar efectos retroactivos impide que así se haga.

Sin embargo, si en una acción de inconstitucionalidad posterior, se impugna una norma diversa y en sus conceptos de invalidez se combate el proceso legislativo, aduciendo que está viciado porque en él se aplicó una norma que incluye una figura jurídica que es inconstitucional (como es en este caso) el Tribunal Constitucional debe seguir sus propios precedentes y declarar la inconstitucionalidad del proceso legislativo, para resguardar el principio de supremacía constitucional, ya que no se puede tolerar la aplicación de figuras jurídicas declaradas inconstitucionales.

En otras palabras, la prohibición de dar efectos retroactivos a una declaratoria de invalidez sólo se refiere al propio medio de impugnación en el cual se decreta la inconstitucionalidad, pero no puede llevarse al extremo de extenderla hacia medios de impugnación posteriores, en los cuales se combaten los procesos legislativos que originaron normas distintas y ulteriores a la que se declaró inconstitucional originalmente.

Esta interpretación es congruente con el principio de supremacía constitucional, así como con la teoría horizontal del precedente, conforme a los cuales el órgano jurisdiccional, en subsecuentes asuntos, se encuentra obligado a seguir sus propias determinaciones respecto de las consideraciones que lo llevaron a declarar que una norma es contraria a la Constitución.

Por esas razones, me parece que era necesario que en la sentencia se justificara por qué resultaba vinculante la declaración de invalidez que se realizó del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.

Por otra parte, considerando que la materia de este asunto fueron las disposiciones del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, estimo que era necesario que se desentrañara su naturaleza jurídica, para dejar claro que no se trata de un acto administrativo de carácter general y que, por su origen, se trata de

un acto de carácter legislativo. En efecto, el Reglamento en cuestión no es de aquellos que están sujetos al ámbito del derecho administrativo, los cuales se emiten por el Poder Ejecutivo y están subordinados a las disposiciones contenidas en una ley; en realidad se trata de un Reglamento sujeto al derecho parlamentario, ya que es un instrumento formal y materialmente emanado del propio Poder Legislativo, es decir, tiene la naturaleza de una ley. Estimo que era necesario hacer estas precisiones en la sentencia y abundar en ellas, para dejar claro que en este medio de control constitucional abstracto si bien se analizó la regularidad constitucional de un Reglamento, lo cierto es que, por su origen, tiene la naturaleza jurídica de una ley.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación con la sentencia del veintisiete de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 124/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 124/2020.

En sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez del "Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete, por el que se reforman el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos"¹, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 12 de febrero de 2020, por advertirse que este decreto fue aprobado por 13 votos de las diputaciones que conforman la Legislatura local, los cuales no fueron suficientes para alcanzar la mayoría calificada de 14 votos que la Constitución del Estado de Morelos exige.

En este caso, el Tribunal Pleno conoció de la impugnación de un decreto que fue aprobado por 13 votos de las diputaciones del Congreso del Estado de Morelos. En su demanda de acción de inconstitucionalidad, la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa sostuvo que el decreto no fue aprobado por la mayoría calificada de dos terceras partes de la legislatura, equivalentes a 13.33 diputaciones, pues

¹ "Artículo 22. El Congreso del Estado de Morelos contara con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad, civismo e imparcialidad, entre los Diputados y los trabajadores del Poder Legislativo. (...)".

"Artículo 23. Los Diputados se conducirán en todo momento, con apego a principios de legalidad, integridad, imparcialidad, eficacia, civismo y ética. En todo momento deberá (sic) conducirse con respeto a la investidura, privilegiando el dialogo, la tolerancia y el respeto mutuo, como valores que sustenten su desempeño en la representación popular e impulsen el desarrollo de una práctica legislativa abierta y democrática, estarán sujetos a las medidas disciplinarias contenidas en el Reglamento y el Código de Ética Parlamentaria".

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. Remítase el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo, para su promulgación y publicación respectiva de conformidad con los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Morelos.

SEGUNDA. El presente Decreto, entrara (sic) en vigor a partir de su aprobación por el Pleno de esta Asamblea Legislativa.

TERCERA. Se instruye a los Titulares de la Secretaría de Servicios Legislativos y Secretaría de Administración y Finanzas para que realicen un calendario de honores a la bandera, tomando en cuenta las fechas que se establecen en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, así como otras fechas o ceremonias con las que se tenga que cumplir y celebrar los honores respectivos, con el fin de que todas y todos las Diputadas y Diputados así como el personal del Congreso, estén previamente convocados a participar en las ceremonia (sic) de honores a la bandera."

atendiendo a la imposibilidad material de dividir el voto, debía entenderse que esa votación calificada se debe calcular redondeando al número entero inmediatamente superior, es decir, con 14 votos.

El Tribunal Pleno determinó que el decreto impugnado fue emitido de conformidad con el artículo 135 del Reglamento del Congreso local, *en el que se establecía que, cuando la legislación exija una votación calificada de dos terceras partes del Congreso y su equivalente en votos no sea un número entero de legisladores, sino una fracción, se deberá redondear al número entero inmediato inferior.*

No obstante, este Alto Tribunal **declaró la invalidez del decreto** al considerar que si bien fue emitido conforme a las reglas de votación fijadas en el Reglamento del Congreso local, **lo cierto es que se hizo en contravención de la regla de votación prevista en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que ha sido interpretada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la votación calificada debe redondearse al número entero inmediato superior**, de lo que se desprende una exigencia de al menos 14 votos a favor para conformar una votación calificada.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo con el criterio mayoritario**, consistente en declarar la invalidez del “Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Siete” pero **por consideraciones distintas** a las de la mayoría, como a continuación explicaré.

En primer lugar, **quiero señalar que no estoy de acuerdo** con las consideraciones que se hacen en la sentencia (páginas 43 y 44) para sostener que el decreto impugnado fue emitido siguiendo las reglas de votación vigentes en ese momento en el artículo 135, párrafos tercero, cuarto y quinto, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos² (las cuales establecían que, para estimar satisfecha la mayoría calificada se debía entender que, cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de la legislatura contenga una fracción menor a “.49”, se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción).

En efecto, en la sentencia se refiere que el decreto impugnado fue emitido siguiendo las reglas de votación contenidas en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, reformadas y en vigor desde el 27 de noviembre de 2019, que fue el momento en que se aprobaron por el Congreso local.

Respetuosamente **no estoy de acuerdo con esa afirmación**, pues desde mi punto de vista, al momento de la aprobación del decreto impugnado³, el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos que se encontraba vigente, aún no contenía la regla que indebidamente permitía redondear una votación fraccionada (con un decimal menor a “.49”) al número entero inmediato inferior.

Incluso, quiero destacar que el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos fue aprobado en la misma sesión de la Legislatura estatal el 4 de diciembre de 2019 y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos hasta el 12 de febrero de 2020, de manera que para mí, al momento en que la Legislatura de Morelos aprobó en sesión plenaria de 4 de diciembre de 2019 el decreto ahora cuestionado,

² El artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos fue reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el 12 de febrero de 2020, y que en su texto reformado disponía lo siguiente:

“Artículo 135. (...)

(...)

Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuáles deban concurrir por imperio de Ley dicho porcentaje de Diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:

Cuando el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

Cuando el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción”.

³ El decreto impugnado fue aprobado por la Legislatura el 4 de diciembre de 2019 y publicado en el periódico oficial el 12 de febrero de 2020.

aún no existía regla alguna en el Reglamento que permitiera entender que una votación fraccionada fuera redondeada al número entero inferior⁴.

No quiero dejar de mencionar que conforme al artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Morelos⁵, el Congreso local está facultado para expedir la legislación que regule su estructura y funcionamiento interno, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo Estatal para tener vigencia.

Asimismo, en el artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos⁶ se dispone que esa Ley Orgánica y su Reglamento, así como sus reformas y adiciones, no estarán sujetas al veto del Ejecutivo ni requerirán de promulgación expresa para tener vigencia, por lo que el Congreso local, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial para su divulgación.

De lo anterior se sigue que, si bien la Constitución local permite que la aprobación de leyes o reglamentos internos del Congreso cobre vigencia sin la necesidad de la promulgación expresa del Gobernador, lo cierto es que **no se exenta del requisito de la publicación**, de manera que este tipo de decretos deben **ser publicados para hacerlo del conocimiento de quienes integran el Congreso local y de la ciudadanía en general y, sólo después de su publicación, comenzará su vigencia**.

Por estas razones, el decreto de reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, por el que se introdujo la regla de votación calificada empleada por la Legislatura (redondeo al número entero inferior), fue publicado el 12 de febrero de 2020, por lo que esta nueva regla de votación comenzó a regir a partir de ser publicada en el periódico oficial de la entidad (aunque posteriormente, fue declarada inválida por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020).

En consecuencia, contrario a lo que se sostiene en la sentencia, al momento de aprobar el decreto impugnado, no existía una regla que permitiera al Órgano Parlamentario entender que *“cuando la legislación exija una votación calificada de dos terceras partes del Congreso y su equivalente en votos no sea un número entero de legisladores, sino una fracción, se deberá redondear al número entero inmediato inferior”*.

En segundo lugar, y una vez precisado que al momento de la emisión del Decreto impugnado no existía una norma reglamentaria que permitiera entender que cuando la votación calificada esté expresada en un número fraccionado, debía redondearse al número entero inferior, **comparto el resto de argumentos de la sentencia**, en los que se consideró que el decreto impugnado vulneró la regla de votación contemplada en el artículo 44 de la Constitución local.

Desde mi perspectiva y siguiendo lo que manifesté cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, el 22 de abril de 2021, **la mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso de Morelos debe calcularse en números enteros a través de una aproximación por exceso**.

⁴ Incluso, debe destacarse que el decreto por el que se adicionó esta regla en el artículo 135 del Reglamento, fue declarado inválido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, resuelta el 22 de abril de 2021, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵ **“Artículo 38 [Constitución Política del Estado de Morelos].-** Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos económicos. Las leyes y decretos se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios, y los acuerdos económicos solo por los Secretarios.

El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresas (sic) del Ejecutivo Estatal para tener vigencia”.

⁶ **“Artículo 4 [Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos].-** La aprobación de la presente Ley y de su Reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ y en la gaceta legislativa, solo con el objeto de su divulgación”.

Dicho de otro modo, en el precedente mencionado, este Tribunal Pleno interpretó la Constitución y la legislación de Morelos para concluir que la mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso local se integra por 13.33 votos, de manera que al tratarse de un número fraccionado y ante la imposibilidad material de dividir el voto de los legisladores, se debe entender que **esta votación calificada se obtiene únicamente contando con un mínimo de 14 votos de los diputados locales**.

De este modo, el decreto impugnado, por el que se reformaron los artículos 22, primer párrafo y 23, ambos del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, fue aprobado por ese órgano parlamentario mediante el voto de 13 diputaciones, lo que equivale al 65% del total de los integrantes del Congreso local, es decir, **una cantidad menor a las dos terceras partes del Congreso**.

Esto es relevante, porque de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 de la Constitución de Morelos⁷, como regla general, para que una iniciativa adquiera el carácter de ley o decreto, es necesario que haya sido aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura, lo que también es necesario para reformar o adicionar esas leyes, de conformidad con el artículo 1º del Reglamento para el Congreso del Estado⁸.

Hasta aquí no hay problema alguno, e incluso, en los antecedentes del procedimiento legislativo se partió de una premisa correcta: para reformar el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se necesita una votación calificada de dos terceras partes del Congreso local.

El problema surge porque el decreto impugnado fue aprobado por 13 de los 20 diputados que integran el órgano parlamentario y, mientras la Comisión accionante sostiene que esos 13 votos no son suficientes para acreditar una votación calificada de dos terceras partes del Congreso (que desde su perspectiva se alcanza con 13.33 votos, que se traducen necesariamente en el voto de al menos 14 diputados), el Congreso local considera que al tratarse de un número fraccionado, y ante la imposibilidad de dividir el voto de los diputados, debe interpretarse que la votación calificada se alcanza con solo 13 votos.

Entonces, el punto que se tiene que dilucidar en este caso consiste en interpretar si la votación calificada de dos terceras partes del Congreso de Morelos (integrado en su totalidad por 20 diputaciones) se alcanza con 13 votos o si, por el contrario, es necesario contar con 14 votos de los diputados.

En este sentido, como lo consideré cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y acumulada 125/2020, **para determinar cuál es la votación calificada en una legislatura que tiene 20 integrantes, cuyas dos terceras partes resulta en un número fraccionado (13.3), hay que adoptar una aproximación por exceso como se sostiene en el criterio mayoritario (requiriéndose 14 votos) y no por defecto como lo consideró la legislatura al aprobar la reforma con 13 votos**.

Esto, pues con la aproximación por exceso, no sólo se exige una decisión con mayor respaldo democrático, privilegiando con mayor rigor el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con

⁷ “**Artículo 44 [Constitución Política del Estado de Morelos]**.- Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución”.

⁸ “**Artículo 1º [Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos]**.- Este reglamento tiene por objeto regular el trabajo administrativo, legislativo y parlamentario del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto por su Ley Orgánica. Por ningún motivo el presente reglamento puede ser modificado por acuerdos parlamentarios; para reformar, adicionar o derogar las disposiciones del mismo, se deberá sujetar al proceso legislativo previsto en este ordenamiento”.

representación parlamentaria, sino también, es la que permite cumplir, en términos porcentuales, la mayoría calificada exigida por la Constitución morelense⁹.

Aunque no dejo de advertir que la diferencia es simplemente de un voto, considero que interpretar a la “*baja*” el concepto de dos terceras partes de la actual legislatura, privilegia la decisión de las mayorías legislativas sobre las minorías, lo cual es una violación directa a la democracia deliberativa que se encuentra protegida en nuestra Constitución General.

Por las razones anteriores estoy de acuerdo con el criterio mayoritario, ya que debe privilegiarse una interpretación de las reglas de votación que implique mayor respaldo y consenso democrático, que es al final la pretensión de exigir dos terceras partes como votación necesaria para que una iniciativa obtenga el rango de ley o decreto.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del veintisiete de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 124/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁹ El 100% de los integrantes del Congreso de Morelos lo constituyen los 20 diputados, por lo que las dos terceras partes, en términos porcentuales, es el 66% de los votos. Así, si se ajusta la cifra a 13 votos, se reuniría el 65% de los diputados; mientras que si se ajusta “a la alta” exigiendo 14 votos, las decisiones serían tomadas por un 70%.