

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 121/2020 y su acumulada 125/2020, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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
121/2020 Y SU ACUMULADA 125/2020
PROMOVENTES: DIPUTADAS
INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE MORELOS Y COMISIÓN
DE DERECHOS HUMANOS DEL
ESTADO DE MORELOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

COLABORADOR: CAMILO WEICHSEL ZAPATA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintidós de abril de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, promovidas por diversas diputadas del Congreso del Estado de Morelos y por la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad federativa en contra de una modificación al Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de las demandas.** El trece de marzo de dos mil veinte, siete diputadas integrantes de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos y el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, respectivamente, interpusieron una demanda de acción de inconstitucionalidad para impugnar la reforma realizada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicada el doce de febrero de dos mil veinte mediante el Decreto 646.
2. **Conceptos de invalidez.** En dichos escritos se expusieron los siguientes razonamientos.
Diputadas del Congreso

- a) **PRIMERO.** El Congreso del Estado transgrede los principios de legalidad, fundamentación y motivación, pues el Dictamen de reforma se sometió a votación de la Asamblea para ser considerado de urgente y obvia resolución, sin cumplir lo previsto en el artículo 134, segundo párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. Dicha norma exige que la calificativa de urgencia sea aprobada por dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, lo cual no ocurrió en el caso concreto, ya que la urgencia se aprobó con sólo trece de los veinte diputados presentes en ese momento en la sesión. Además, esta votación fue realizada de manera económica, cuando el artículo 44 de la Constitución Local exige que sea de manera nominal.
- b) La reforma resulta incongruente y paradójica, pues su objeto fue definir que la mayoría calificada debe entenderse como trece votos a favor y no catorce. Situación hilarante, pues de manera consentida se acepta de primer momento que la mayoría calificada son catorce votos, pues de otro modo no habría necesidad de reformar el Reglamento; consecuentemente, la norma viene viciada de origen.
- c) Por su parte, la iniciativa no se dio a conocer previamente, sino en el transcurso de la propia sesión tras la modificación del orden del día. Adicionalmente, una vez redactado el Dictamen de reforma, éste no fue remitido a los integrantes de la legislatura con la debida oportunidad y, por el contrario, fue presentado mediante la modificación del orden del día en la sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve; por lo que fue aprobado sin que todos los legisladores tuvieran pleno conocimiento del mismo, en transgresión de los principios de seguridad jurídica, debido proceso y deliberación parlamentaria.

- d) A su vez, se incumplió lo previsto en los artículos 107 y 108 del Reglamento, dado que el Dictamen no fue entregado a la Mesa Directiva y no contiene las firmas autógrafas de los miembros de la comisión. También se incumplió con lo previsto en el artículo 115, párrafo segundo, del Reglamento, pues no se decretó un receso tras haber calificado la aprobación del dictamen como un asunto de urgente y obvia resolución ni tampoco se justificó dicha calificativa. Además, se transgredió el artículo 82 del Reglamento, pues las sesiones se sujetan a la orden del día y ésta debe darse a conocer a los legisladores al menos veinticuatro horas previas a la sesión; lo cual no ocurrió en el caso, pues el Dictamen de reforma se incluyó sin haberse listado previamente y fue en la propia sesión en la que se aprobó la modificación del orden del día.
- e) De igual manera, en contravención a los entonces vigentes artículos 134 y 135 del Reglamento, el Decreto de reforma fue aprobado con una mayoría calificada de votos inconstitucional, pues se emitió con sólo trece votos a favor de los veinte integrantes, cuando la Constitución Local, la Ley Orgánica y el propio Reglamento señalan que debe ser por dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.
- f) Las diputadas relatan que, con fundamento en los artículos 82 y 130 a 137 del Reglamento, al principio de la actual legislatura del Congreso del Estado se determinó que por mayoría calificada de integrantes debía entenderse catorce de los veinte diputados; lo cual se configuró como una costumbre parlamentaria. Sin embargo, dada la falta de consensos y en violación al principio de legalidad, un grupo de trece integrantes decidió que la reforma impugnada debía de considerarse como de urgente y obvia resolución y modificó el artículo 135 del Reglamento, sin el número de votos necesario para ello, precisamente para definir que la votación por mayoría calificada podía redundar en una votación de trece votos a favor.
- g) Este accionar en el procedimiento legislativo y el contenido que resultó del artículo reformado no es acorde al sistema de mayoría calificada imperante en Morelos, en el que se busca que los cambios trascendentales sean tomados más allá de una simple mayoría de acuerdo a los intereses particulares. Finalidad que, incluso, se encuentra en otras reglas del ordenamiento jurídico mexicano; por ejemplo, la regla de mayoría calificada de votos de la Suprema Corte en acciones y controversias. Dado que dos terceras partes de once son siete punto tres, es que se decidió que deben reunirse ocho votos de los ministros para declarar la invalidez de una norma general. Lo mismo sucede en las votaciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y otros órganos del Estado mexicano.
- h) Además, la propia Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 13/2000, señaló que, en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 44 de la Constitución Local, prevalece un sistema de gobernabilidad multilateral “que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias en una forma que pretende consolidar el sistema democrático”.
- i) Así, la reforma al artículo 135 del Reglamento viola las reglas de votación y máxima publicidad que distinguen la función deliberativa; reforma que ha servido para aprobar otros actos y leyes sin la votación necesaria para ello, como la designación el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve de una magistrada integrante del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos. Consecuentemente, se estima que el fondo a dirimirse en el presente asunto es la interpretación del número de votos necesarios e indispensables para considerar la mayoría calificada, toda vez que el número actual de integrantes no es divisible exactamente entre tres y, de manera equivocada, en el Congreso del Estado se está interpretando el valor de una fracción.
- j) **SEGUNDO.** Se violan los principios de legalidad, fundamentación y motivación, así como los principios democráticos que establece el artículo 116 de la Constitución Federal, cuando el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso hace la declaratoria para declarar válida y legal la reforma al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en clara contravención al artículo 44 de la Constitución Local. Hasta antes de su reforma, la mayoría calificada era de catorce votos a favor para emitir/reformar una ley o decreto.
- k) La libertad de configuración del legislador secundario no debe entenderse absoluta. También se tienen límites; uno de ellos es el respeto a la participación de todas las fuerzas políticas y la correcta aplicación de las reglas de votación; lo cual no se acató en el caso concreto.

- l) **TERCERO.** Es inconstitucional el Decreto de reforma al artículo 135 del Reglamento al contravenir el sistema de gobernabilidad multilateral del Congreso que, por regla general, obliga a buscar consensos. Sistema que se encuentra imbíbido en los artículos 41, 52, 54 y 116 de la Constitución Federal.
- m) Por ende, debe declararse inválida la reforma a ese artículo 135, pues no hacerlo equivale a consentir el principio de sobrerrepresentación de las mayorías reflejada en un grupo de trece diputados del Congreso del Estado; separándose en forma sustancial de la ratio constitucional establecida en el referido artículo 52, que es precisamente evitar las cláusulas de gobernabilidad unilateral que se pretenden consolidar con el Decreto impugnado.
- n) **CUARTO.** El Decreto vulnera la garantía de motivación reforzada que la Suprema Corte está llamada a revisar en las normas provenientes de los poderes legislativos. Es decir, el Decreto reclamado, lejos de ser acorde a los principios antes enunciados, es una estrategia legaloide para allanar el camino a los intereses particulares del Gobernador. Siendo evidente que no cuenta con ninguna motivación reforzada para su emisión.
- o) Además, dado que la votación calificada de dos terceras partes de los integrantes de la legislatura se utiliza para otras decisiones, como la designación de varios cargos públicos; incluyendo magistrados, se estima que la reforma reclamada genera una violación al principio de división de poderes al permitir una disminución de la votación exigida en la Constitución Local y leyes estatales.

Comisión Estatal de Derechos Humanos¹:

- a) **PRIMERO.** El proceso legislativo que culminó con el Decreto reclamado viola el derecho humano a la seguridad jurídica, por no haber sido votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los integrantes del Congreso del Estado; que, como requisito formal para su validez, exige el artículo 44 de la Constitución Local. Es decir, las dos terceras partes únicamente se puede alcanzar y predicar por catorce votos a favor de los veinte integrantes de la legislatura; por ello, dado que el Decreto se aprobó sin respetar dicha regla de votación carece, *ab initio*, de efectos jurídicos vinculantes de conformidad con el derecho fundamental a la seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal.
- b) No pasa inadvertido que, precisamente, la materia del Decreto reclamado fue modificar el artículo 135 del Reglamento, en el sentido de establecer en esa norma inferior, cuya validez está condicionada por una norma superior (Constitución Local), lo que se debe entender por la mayoría calificada en términos del artículo 44 de la Constitución Local. Sin embargo, dicha actuación constituye más bien un “fraude a la Constitución”, cuyo estudio además de guardar una relación con el procedimiento legislativo, es susceptible de combatirse por esta misma vía como violación material o sustancial. Es un fraude, pues frustra, viola o elude el espíritu que la anima y lleva a un resultado contrario al deseado.
- c) La mayoría de dos terceras partes requiere catorce votos a favor, pues con esto 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. Justamente 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. Por ello, la interpretación que debe darse respecto al requisito de dos terceras partes del Congreso debe ser siempre a la alza cuando el número resulte fraccionado (catorce votos), logrando en mayor medida la participación de las minorías: pues si doce integrantes del Congreso son electos por el principio de mayoría representativa, con los catorce votos se optimiza la participación de las minorías en cumplimiento al principio de legitimidad democrática.
- d) La Constitución local de manera expresa señala la votación que se requiere. Si el Constituyente local hubiera querido establecer fracciones para los efectos de la expedición de una ley, así lo hubiera hecho. No lo hizo en cuanto al requisito de dos terceras partes y, consecuentemente, al sacar el resultado de dos terceras partes debe aludirse solamente a “enteros”.

¹ Se señalan como derechos humanos afectados los previstos en los artículos 1º (interpretación conforme y principio pro persona), 16 (principio de legalidad y seguridad jurídica) y 52 (principios de representación proporcional y deliberación democrática) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- e) Así, trece votos de un órgano de veinte no son dos terceras partes. Por lo que resulta incuestionable que tanto el proceso legislativo como la materia del Decreto reclamado incumplen con los requisitos exigidos en la norma que condiciona su validez, violando los derechos constitucionales de seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de jerarquía normativa. Incluso, lo realizado por el Congreso escapa el alcance de su facultad reglamentaria, precisamente porque la materia de ésta consiste únicamente en normar la organización y funcionamiento del Congreso atendiendo a la Constitución y Ley Orgánica.
 - f) **SEGUNDO.** El Decreto reclamado viola el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo. El Reglamento para el Congreso es un acto formal y materialmente legislativo; sin embargo, de acuerdo con los artículos 38 de la Constitución Local y 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, en el caso de esta ley orgánica y su reglamento, no hay veto y el Poder Legislativo no necesita promulgación expresa del Ejecutivo para que la norma emitida tenga vigencia. Contrario a estas disposiciones, de la lectura del propio Decreto reclamado se puede observar que el Ejecutivo local lo sancionó, promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado.
 - g) **TERCERO.** El Decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal en tanto que su entrada en vigor se estableció de manera previa a su publicación en el Periódico Oficial.
 - h) Al respecto, en las acciones de Inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas y 83/2017 y sus acumuladas, se resolvió que no es posible decretar la vigencia de una norma previo a su publicación. Además, el artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado dispone que, una vez aprobada la reforma a esa ley o a su reglamento, el Congreso ordenará su publicación en el Periódico Oficial.
 - i) La publicación de la legislación interna del Congreso 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 (tal como se resolvió a su vez en el Amparo Directo en Revisión 1807/2011). Por ende, el Decreto reclamado viola los derechos a la seguridad jurídica y certeza al prever que la reforma al artículo 135 del Reglamento entraba en vigor al mismo día de su expedición, sin haber sido publicado previamente.
3. **Admisión y trámite.** Por acuerdos de uno de junio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte dio cuenta de las demandas presentadas por la minoría legislativa y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, asignándole los números de expediente 121/2020 y 125/2020 (acumulando la segunda a la primera) y designando como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; sin embargo, dada las circunstancias originadas por el virus SARS-CoV2-COVID-19, al no ser uno de los asuntos de tramitación urgente previsto en el Acuerdo General 10/2020, se ordenó la suspensión del procedimiento.
4. Un mes más tarde, el propio Ministro Presidente ordenó la reanudación de la instrucción del procedimiento. Consecuentemente, por acuerdo de primero de julio de dos mil veinte, el Ministro Instructor dio cuenta de ambas demandas de inconstitucionalidad, las **admitió** a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Morelos como las entidades que emitieron y publicaron la reforma impugnada; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a estas autoridades y le dio vista del asunto al Fiscal General de la República y al Consejero Jurídico del Gobierno Federal.
5. **Informe del Poder Legislativo.** El Presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, por escrito recibido en esta Corte el veinticinco de agosto de dos mil veinte, rindió informe en el que expresó los razonamientos que se detallan a continuación:
- a) **Improcedencia de la acción.** Con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 61, fracciones III, IV y V, y 65, de la Ley Reglamentaria de la materia, debe sobreseerse el asunto, pues la norma general impugnada no causa ningún perjuicio a las legisladoras demandadas ni se expresaron verdaderos conceptos de invalidez a partir de los cuales se precise el perjuicio que causa la norma controvertida y la contradicción que existe entre ésta y la Constitución Federal.
 - b) Por su parte, se afirma de manera genérica que, contrario a la posición de los promoventes, se cumplieron todas las formalidades esenciales del proceso legislativo.

- c) **Respuesta a conceptos de invalidez.** Se sostiene que son infundados e inoperantes los razonamientos de inconstitucionalidad. La reforma al artículo 135 del Reglamento cumple con los criterios de la Suprema Corte en cuanto a la fundamentación y motivación de los actos legislativos; satisfaciendo entonces los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso. El Congreso del Estado cuenta con las facultades necesarias para reformar el Reglamento y concurre una motivación legislativa, pues la organización interna del órgano legislativo es un aspecto que requiere ser regulado; sin ser necesaria una motivación reforzada. Además, en el procedimiento legislativo se plantearon razones suficientes para modificar dicha disposición reglamentaria, las cuales fueron dar certeza jurídica en cuanto a la aplicación de la votación calificada e incluir en la toma de decisiones a las representaciones minoritarias.
 - d) En los conceptos de invalidez sólo se argumentan contravenciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, pero no se expresa manifestación alguna tendente a demostrar la contravención del Decreto impugnado al artículo 1º de la Constitución Federal.
 - e) Es incorrecto el argumento donde se refiere que se incumplió lo previsto en los artículos 107 y 108 del Reglamento y que el Dictamen no fue entregado a la Mesa Directiva y que no contiene las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión. Por el contrario, la iniciativa se presentó durante una sesión del Pleno y el artículo 36, fracción VII, de la Ley Orgánica para el Congreso permite al Presidente de la Mesa Directiva someter a aprobación la modificación del orden del día. En el caso, se aprobó esa modificación y la iniciativa de reforma se entregó a los legisladores y se decretó un receso. Posteriormente, se dictaminó y, si bien el procedimiento de aprobación se llevó a cabo de manera ágil, eso no impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada.
 - f) Por otro lado, los sucesos ocurridos en torno a la discusión y aprobación del Dictamen no trascienden de manera fundamental a la norma y, por ende, no son motivos suficientes para declarar la invalidez del procedimiento legislativo. Se desarrollaron todas las etapas del procedimiento legislativo, por lo que guarda aplicación lo fallado por la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 48/2012 y sus acumuladas.
6. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Morelos, por escrito recibido electrónicamente el catorce de agosto de dos mil veinte, rindió informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa y expuso los siguientes razonamientos:
- a) Por lo que hace a su ámbito, debe declararse improcedente la Acción de Inconstitucionalidad 121/2020. Por un lado, no se hacen valer conceptos de invalidez por vicios propios respecto a la participación del Ejecutivo en el Decreto impugnado; siendo que en este punto es imprecisa y oscura la demanda de la minoría legislativa. Por otro lado, con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Local y precisamente en cuanto a una modificación al Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el Poder Ejecutivo no tiene competencias en el procedimiento legislativo. Esa facultad le corresponde en exclusiva al Poder Legislativo, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso, el Ejecutivo no tiene facultad de veto ni se requiere su promulgación o publicación para la vigencia de las normas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado o de su Reglamento.
 - b) Respecto a la Acción de Inconstitucionalidad 125/2020, se destaca que existen particularidades en las etapas de sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y de su Reglamento. El Poder Ejecutivo no puede vetar su emisión o reformas; no se requiere su promulgación para adquirir vigencia; la publicación es sólo con el objeto de su divulgación, y su vigencia no está supedita a la promulgación expresa por parte del Ejecutivo.
 - c) Así, se sostiene que la Comisión actora en su demanda confunde las etapas del procedimiento en su demanda, al señalar que el Ejecutivo no tenía facultades para sancionarlo ni para dar la orden de publicación (promulgación). Ello, ya que es notorio que no llevó a cabo ningún mecanismo de control en la reforma impugnada. Por el contrario, su participación consistió únicamente en promulgar (que, en este caso, significó una acción lingüística que implicó meramente su publicación formal) y publicar el Decreto en el Periódico Oficial cumpliendo con lo dispuesto en su propio artículo tercero transitorio. Consecuentemente, contrario a la postura de la accionante, los actos llevados a cabo de promulgación con la implícita publicación del Decreto 646 no restan validez y vigencia a la norma emanada del Congreso del Estado.

- d) Por su parte, respecto al tercer concepto de invalidez de la Comisión accionante y contrario a su postura, la reforma realizada por el Congreso sólo atañe a su funcionamiento y organización interna. De ahí que no es el pueblo de Morelos el destinatario de la norma y, de prosperar la impugnación, sería la propia Comisión la que en su caso vulneraría la autonomía del Congreso al combatir normas que rigen el funcionamiento de otro poder bajo una pretendida defensa de la regularidad constitucional. A saber, el Decreto 654 no tiene los efectos de aplicación hacia la ciudadanía en general que le pretende atribuir la Comisión accionante. Su destinatario es el Congreso y la publicación del Decreto se hizo con mero objeto de “mayor difusión”; por lo que su validez y vinculación no se ve condicionada por su necesaria publicación.
 - e) La publicación del Decreto entonces no trasciende a la validez y constitucionalidad de la norma y, por ende, debe sobreseerse la acción por cuanto al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
7. **Pedimento.** El Fiscal General de la República y el Consejero Jurídico del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.
8. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

9. 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, incisos a) y g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y un precepto del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

10. Por un lado, respecto a la demanda interpuesta por las diputadas integrantes del Congreso del Estado de Morelos, se llega a la convicción que se cuestiona de manera genérica la **totalidad de la modificación que sufrió el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos** (publicada mediante el Decreto 646), tanto por lo que hace a su procedimiento legislativo como en torno al nuevo contenido normativo (esto último, ya que se alegan afectaciones al principio de seguridad jurídica, contradicción con la Constitución local y afectación de la división de poderes).
11. Al respecto, si bien en la página seis de la demanda, en el apartado de normas impugnadas, se hace referencia al párrafo cuarto del artículo 135, haciendo un análisis integral del escrito de demanda, esta Corte advierte que los primeros argumentos de invalidez están destinados a cuestionar el procedimiento legislativo que dio lugar a los actuales párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 y que lo dispuesto en el cuarto párrafo está necesariamente interrelacionado con el contenido del tercero y quinto párrafos reformados; por ende, guarda lógica entender a esos párrafos como una sola norma y que la impugnación de la minoría legislativa abarque la modificación realizada integralmente a esos párrafos del artículo 135.
12. Por su parte, en relación con la demanda de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, es evidente que **se cuestiona globalmente el Decreto 646 que contiene la reforma al artículo 135 del Reglamento**, al plantearse conceptos de invalidez en torno a su procedimiento legislativo y a su nuevo contenido normativo.

13. Por lo tanto, en suma, la materia de impugnación en el presente asunto es la modificación realizada al **artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicada el doce de febrero de dos mil veinte mediante el **Decreto 646**; modificación que consistió en reformar el tercer párrafo de ese artículo y en adicionar los párrafos cuarto y quinto. Precepto del Reglamento que se considera como una norma general cuya regularidad constitucional es revisable a partir de la acción de inconstitucionalidad, pues fue emitido por el Poder Legislativo del Estado de Morelos y cumple con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad al regular contenidos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

14. Siendo importante resaltar que no es la primera ocasión en que, a través del presente medio de control constitucional, analizamos normas generales que rigen al Congreso de una entidad federativa que se encuentran formalmente en un reglamento legislativo. En la **acción de inconstitucionalidad 39/2013**², resuelta por este Tribunal Pleno el dos de junio de dos mil quince bajo la Ponencia de la Ministra Luna Ramos, se analizó y declaró la validez del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. En ese caso se dijo que, aunque era una norma reglamentaria de una ley, dicha disposición cumplía con los requisitos de generalidad, abstracción, obligatoriedad e impersonalidad y era un acto formalmente legislativo susceptible de ser analizado en una acción de inconstitucionalidad, al haberse emitido por el órgano legislativo estatal y ser precisamente la reglamentación de una ley que rige al propio Congreso Estatal.

IV. OPORTUNIDAD

15. Por regla general, el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; incluyendo cuando se impugna la norma de un Reglamento de la Ley Orgánica del propio Poder Legislativo⁴, tal como se refleja en el criterio plasmado en la tesis: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA**"⁵.
16. En el caso, el **Decreto 646** que reformó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el miércoles **doce de febrero de dos mil veinte**, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del jueves trece de febrero al jueves trece de marzo siguiente. Consecuentemente, dado que ambas demandas se presentaron el **trece de marzo de dos mil veinte** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, consideramos que **se satisface el presupuesto procesal de oportunidad**.

V. LEGITIMACIÓN

17. Se cumple a su vez con el requisito procesal de legitimación por lo que hace a ambas demandas; ello, en atención a las consideraciones que se exponen a continuación.

Demanda de las diputadas

18. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal⁶ y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia⁷, uno de los supuestos de legitimación en una acción de inconstitucionalidad es que la demanda sea promovida por integrantes de algún órgano legislativo estatal, en contra de leyes expedidas por ese órgano, siempre y cuando se satisfaga que:

² Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la delimitación de los actos impugnados y a las causas de improcedencia. El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

Criterio de procedencia de impugnación de reglamentos de leyes orgánicas del Poder Legislativo que también se tomó en las **acciones de inconstitucionalidad 13/2001 y la 36/2001**.

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".

⁴ En las citadas **acciones de inconstitucionalidad 36/2001 y 39/2013**, la temporalidad de impugnación de la norma reglamentaria de una ley se computó a partir de la publicación de la norma reclamada; con independencia de su vigencia.

⁵ Tesis P./J. 2/99, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, febrero de 1999, página 287.

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

[...]

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

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

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; [...].

⁷ Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.[...].

- a) Las personas que promuevan el escrito de demanda sean integrantes del órgano legislativo estatal
 - b) Representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente y;
 - c) La acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes.
19. En relación con el primero de los requisitos, el escrito de demanda fue interpuesto y firmado por las siguientes personas: Tania Valentina Rodríguez Ruíz, Naida Josefina Díaz Roca, Keila Celene Figueroa Evaristo, Erika García Zaragoza, Blanca Nieves Sánchez Arano, Maricela Jiménez Armendáriz y Rosalinda Rodríguez Tinoco. Todas ellas, tal como se advierte del acta de sesión en la que se aprobó la reforma al referido artículo 135 del Reglamento, desempeñaban al momento de interponerse la acción el cargo de diputadas integrantes de la Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.
20. Por cuanto al segundo requisito, al llevarse a cabo la reforma impugnada, el Poder Legislativo del Estado de Morelos se integraba por veinte diputados en términos del artículo 24 de la Constitución Local⁸. Así, las siete diputadas que interpusieron la demanda equivalen al treinta y cinco por ciento de los integrantes de la legislatura; con lo que se cumple con el porcentaje mínimo requerido para promover la acción.
21. Finalmente, se satisface el tercer requisito, pues la presente acción de inconstitucionalidad se promueve en contra de una reforma realizada al Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el cual regula al propio órgano legislativo del que las diputadas son integrantes.

Demanda de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

22. Asimismo, esta Suprema Corte ha sostenido que sólo los órganos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal cuentan con legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad; los cuales deben comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario que comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (artículos 11⁹ y 59¹⁰ de la Ley Reglamentaria).
23. En el caso de la segunda demanda de acción de inconstitucionalidad, quien la promueve es la Comisión Derechos Humanos del Estado de Morelos, la que está facultada para promover una acción de inconstitucionalidad cuando impugne normas generales —emitidas por el Congreso local de su respectivo Estado— que estime contravengan derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en tratados internacionales, conforme al inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal¹¹. Ello, *contrario sensu*, implica que no tiene legitimación para promover el medio si no argumenta violaciones a derechos humanos.
24. En ese sentido, como se adelantó, se estima que **se acredita este presupuesto procesal**, toda vez que la Comisión Estatal de Derechos Humanos cuestiona una norma general que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado de Morelos, que fue emitida por el Poder Legislativo y en su demanda se alega que dicha disposición viola los principios pro persona, de legalidad y de seguridad jurídica reconocidos en la Constitución Federal.

⁸ Texto vigente al momento de la interposición de la acción:

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 plurinominal única.

⁹ **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)

¹⁰ **Artículo 59 de la Ley Reglamentaria.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

¹¹ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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; [...]

25. Al respecto, es criterio de este Tribunal Pleno que, cuando una demanda de acción de inconstitucionalidad es presentada por un órgano defensor de derechos humanos de los reconocidos constitucionalmente, **basta que en dicho escrito inicial se argumente la violación de uno o varios derechos humanos** para tener por satisfecho el requisito de legitimación en la causa; sin que el asunto deba versar sobre algún derecho humano en específico (aplica para todos, incluyendo los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica) o que realmente la Comisión acierte en sus razonamientos.
26. Este criterio, por ser uno de los primeros precedentes, se adoptó en la **Acción de Inconstitucionalidad 22/2009**, en la que se resolvió que la legitimación solamente determina la posibilidad de ejercicio de la acción —en el sentido procesal—, mientras que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por las normas controvertidas es una cuestión que atañe al estudio de fondo. Por tal razón, para efectos de la legitimación, se sostuvo que es suficiente con que en sus conceptos de invalidez los *ombudsman* planteen algún tipo de violación a los derechos humanos, sin que sea necesario en este apartado definir si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales, o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental¹².
27. Posición interpretativa que ha sido reiterada en otros precedentes; inclusive, en asuntos donde la materia de impugnación son normas que regulan la vida orgánica de algún órgano originario del Estado. Por ejemplo, en la **Acción de inconstitucionalidad 33/2012**¹³, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima cuestionó la modificación que realizó el Congreso del Estado para permitir que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia pudiera sesionar con la mitad del total de sus integrantes (se redujo el quórum para iniciar funciones) así como otras cuestiones que atañen al funcionamiento propio del órgano jurisdiccional.
28. Desde su perspectiva, la modificación afectaba el funcionamiento del órgano y violaba el derecho de tutela judicial efectiva en tres vertientes: i) violación al principio democrático; ii) violación al principio de división de poderes en relación con el principio de independencia judicial, y iii) violación al principio de legalidad porque requería una motivación reforzada por parte del órgano legislativo. Aunque en dicho asunto concluimos que la medida no afectaba la independencia judicial ni el funcionamiento del respectivo poder, este Tribunal Pleno reconoció la legitimación de la Comisión Estatal; es decir, es un precedente que evidencia que hemos admitido a estudio las modificaciones orgánicas de normas que rigen a un poder de una entidad federativa, cuando a juicio de una Comisión de Derechos Humanos éstas pueden ser contrarias o violatorias a un derecho humano.
29. Otro ejemplo de este supuesto es lo fallado en la **Acción de Inconstitucionalidad 38/2018**¹⁴, en el que reconocimos justamente la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para reclamar la regularidad constitucional de una modificación a la Constitución del Estado de dicha entidad federativa, por lo que hace a normas que regulaban orgánicamente al Poder Judicial de ese Estado. Misma conclusión se adoptó en la **Acción de Inconstitucionalidad 42/2013**, en la que se reconoció legitimación a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa para cuestionar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso y la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de dicha entidad federativa.
30. Así, se insiste, en el caso concreto están presentes las mismas condiciones que en los referidos precedentes. El *ombudsman* de Morelos impugna la reforma que sufrió el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos por transgredir el principio pro persona, los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica. Ello, tanto porque el nuevo contenido de tal precepto va en contra de regulación de la Constitución Local y de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, afectando el principio de legalidad y transgrediendo los principios que sustentan la democracia en el Estado de Morelos, como que dicha reforma impugnada fue emitida violando las reglas del procedimiento en desatención de los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa. Estos razonamientos de violación de derechos humanos bastan para reconocer la legitimación en la causa.

¹² Fallada cuatro de marzo de dos mil diez por mayoría de siete votos de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González, Zaldivar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, p. 37-39.

¹³ Fallada el quince de octubre de dos mil trece, por unanimidad de nueve votos.

¹⁴ Fallada el veinte de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto de legitimación, por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

31. Ahora, conforme al artículo 16, fracción I, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos¹⁵, su presidente es quien ejerce la representación legal. En ese tenor, se encuentra satisfecha a su vez la legitimación en el proceso, pues el escrito de demanda fue presentado y firmado por Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de Presidente de la Comisión, quien en ese momento contaba con ese cargo conforme a su designación realizada por el Pleno del Congreso del Estado en sesión de veintiuno de junio de dos mil diecinueve.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

32. En sus informes, los Poderes Legislativo y Ejecutivo plantearon varios motivos de improcedencia. Todos ellos se consideran **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones.

Ausencia de perjuicio y de conceptos de invalidez

33. El Congreso del Estado de Morelos señala que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad planteada por las diputadas con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 61, fracciones III, IV y V, y 65, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la norma general impugnada¹⁶ no causa ningún perjuicio a las legisladoras y no se expresaron verdaderos conceptos de invalidez en los que se precise el perjuicio que les causa la norma controvertida y la contradicción que existe entre ésta y la Constitución Federal.
34. No se coincide con esta petición de sobreseimiento. En primer lugar, de una simple lectura de la demanda de las diputadas accionantes, se observa que existen varios planteamientos de invalidez en contra de la reforma realizada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos; por lo que se cumple lo previsto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la materia. A saber, las diputadas sostienen en principio que existen varios vicios en el procedimiento legislativo con potencial invalidante. Asimismo, alegan una transgresión a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica y a los principios que sustentan el régimen democrático en el Estado de Morelos (reconocidos en varias normas de rango constitucional); destacándose en varias ocasiones que la norma reclamada, al señalar que las dos terceras partes debe valorarse a la baja en ciertos supuestos, va en contra de la propia Constitución Federal y la ley orgánica del Poder Legislativo, afectando en el principio constitucional de legalidad.
35. Esta Corte no puede aceptar la postura implícita del Poder Legislativo de que los argumentos de invalidez deben estar contruidos de cierta manera o enfocarse a las violaciones que ellos consideran relevantes. Por el contrario, las diputadas en su demanda son claras en su pretensión y razonamientos de invalidez y el análisis sobre si estos argumentos son o no correctos o suficientes para declarar la invalidez, no puede hacerse como parte del examen de los motivos de improcedencia sino como materia del estudio de fondo de la acción.
36. Por su parte, en cuanto al razonamiento de la supuesta ausencia de perjuicio, este Tribunal Pleno considera que, a diferencia de lo que ocurre en otros medios de control constitucional, en una acción de inconstitucionalidad no es necesario acreditar algún tipo de interés para presentar la demanda. Basta que se actualicen los supuestos de legitimación, lo cual ocurre en el caso concreto. Las diputadas cumplen con el requisito de que la demanda se apoye al menos por el treinta y tres por ciento de los integrantes de la legislatura estatal e impugnan una norma general emitida por el órgano legislativo del cual forman parte.

Participación del Ejecutivo en el procedimiento legislativo

37. Por otro lado, en su informe, el Poder Ejecutivo afirma que, dadas las características del Reglamento, no formó parte del procedimiento legislativo cuestionado, no se le imputaron vicios propios en la demanda y su actuación se limitó sólo a darle publicidad a la reforma impugnada en cumplimiento al propio Decreto de reforma remitido por el Congreso; aclarando que la promulgación y publicación que realizó no trasciende en la validez de la norma reclamada.

¹⁵ **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; [...].

¹⁶ En sus informes, ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos ponen en entredicho la naturaleza del artículo 135 del Reglamento impugnado ni su viabilidad para ser analizado en la presente acción de inconstitucionalidad. Por el contrario, en varios apartados de sus informes, conceptualizan a dicho artículo 135 reclamado como una norma general emitida por el propio Poder Legislativo. Posición que, como ya se destacó, sigue nuestra línea jurisprudencial (en particular, lo fallado en la citada **Acción de Inconstitucionalidad 39/2013**), en la que señalamos que si bien, por regla general, las normas que pueden ser cuestionadas en una acción de inconstitucionalidad son las normas generales con rango de ley (o los tratados internacionales), tal característica se cumple con las normas que reglamentan a las leyes que emite el propio Poder Legislativo; es decir, es posible impugnar en una acción de inconstitucionalidad normas de un reglamento de una ley que regule a un Poder Legislativo, pues dicha disposición normativa es emitida por el propio Poder Legislativo, regula y detalla normas de una ley y, por ende, goza de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Características que son las exigidas por la Constitución Federal para que una norma general pueda ser analizada por esta Suprema Corte con efectos generales.

38. Tampoco se comparten estos razonamientos. Los artículos 61 y 64 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁷ prevén que el escrito en que se plantee una acción de inconstitucionalidad deberá contener, entre otros aspectos, los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; así como que el Ministro instructor dará vista a esos órganos para que rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.
39. Consecuentemente, es posición reiterada de esta Suprema Corte que en el procedimiento de una acción de inconstitucionalidad deben formar parte las autoridades legislativas y ejecutivas que hayan participado, de cualquier manera, en la creación de la norma impugnada. Al respecto, es cierto que, en el caso de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y su Reglamento, los artículos 38 y 44 de la Constitución Local y 4 de la Ley Orgánica disponen que sobre éstas no habrá lugar a veto, que no se requiere promulgación para que la ley adquiera vigencia (al ser una regulación interna del propio Congreso) y que la publicación en el medio oficial del Estado tiene como objeto únicamente su divulgación.
40. Sin embargo, eso no es obstáculo para que el Poder Ejecutivo necesariamente forme parte del presente procedimiento. Al fin y al cabo, con independencia de la vigencia de la reforma y la ausencia de veto, el Ejecutivo es la autoridad encargada de divulgar en los medios oficiales las normas emitidas por el legislador¹⁸; incluso, una deficiencia del procedimiento puede ser una incorrecta publicación. Además, en las demandas se plantearon conceptos de invalidez en contra del procedimiento legislativo de la reforma al Reglamento; decreto en cuya promulgación y publicación sí participó el Ejecutivo. Siendo a través de la impugnación de la norma que, en acción, se puede analizar el procedimiento legislativo, tal como se refleja en la tesis: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL"**¹⁹. Por eso, no puede decretarse el sobreseimiento de la acción respecto a esta autoridad.

41. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta de manera oficiosa, se procede al estudio del fondo del asunto.

VII. ESTUDIO DE FONDO

42. En sus respectivas demandas de acción de inconstitucionalidad, la minoría legislativa y la Comisión Local de Derechos Humanos plantearon tanto argumentos de fondo como de procedimiento en contra del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. En conjunto, por un lado, señalaron que la modificación que sufrió dicho precepto (que dio lugar a los párrafos tercero, cuarto y quinto reclamados) fue emitida violando las reglas del procedimiento legislativo; en particular, porque la reforma se aprobó sin haberse cumplido con la mayoría de votos exigida constitucional y legalmente para ello. Por otro lado, sostienen que en complemento a las violaciones en el procedimiento, los párrafos cuestionados son inconstitucionales por contradecir los principios de legalidad y seguridad jurídica, la división de poderes y otros principios constitucionales, pues se establece una regla legislativa sobre las votaciones al interior del Congreso que es contraria a las propias reglas establecidas en la Constitución Local y en legislación orgánica del Poder Legislativo y a las premisas democráticas de la Constitución Federal.

¹⁷ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: [...]

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; [...]

Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuera obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contengan las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

¹⁸ **Reglamento del Periódico Oficial para el Estado de Morelos**

Artículo 2.- El Periódico Oficial se denominará "Tierra y Libertad" y estará a cargo del Poder Ejecutivo.

Artículo 3.- El Periódico Oficial es el órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, de carácter permanente e interés público, cuyo objeto es publicar dentro del territorio del Estado, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos expedidos por los Poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como los demás documentos de autoridades o particulares a los cuales las leyes les impongan esa obligación.

Artículo 4.- Serán objeto de publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado: [...]

II. Las Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, expedidos por el H. Congreso del Estado; [...].

¹⁹ Tesis P./J. 35/2004, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 864.

43. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que, por regla general, debe examinarse de manera primigenia la regularidad constitucional el procedimiento legislativo de una norma, al poder dar lugar a una invalidez genérica²⁰. Ello, con fundamento en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, criterio que se refleja en la tesis P./J. 32/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS”**²¹. En ese sentido, se hará el estudio primero del procedimiento legislativo y, sólo de ser necesario, se pasará al análisis de regularidad constitucional del contenido del artículo reclamado.
44. Así las cosas, para comenzar, cabe resaltar que la reforma impugnada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se realizó en una sesión ordinaria que comenzó el veintidós de noviembre, prosiguió el veintisiete y finalizó el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve; en concreto, la aprobación de la modificación cuestionada se realizó el día veintisiete de noviembre, la cual consistió en reformar el párrafo tercero y en adicionar los párrafos cuarto y quinto al tenor siguiente:

Texto anterior a la reforma	Texto reformado vigente
Artículo 135.- Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes. Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura. Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.	Artículo 135.- Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes. Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura. 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.

²⁰ El presente caso es bastante peculiar, pues la violación alegada en el procedimiento se relaciona con el incumplimiento de las reglas de votación para efectos de modificar el Reglamento del propio Congreso; aspecto que es paradójico en cuanto al contenido del propio artículo reclamado, pues la modificación realizada por el legislador consistió precisamente en definir de manera distinta las reglas de votación al interior del órgano. Sin embargo, ello no lleva a que sea necesario estudiar de el fondo del asunto de manera primigenia a las alegadas violaciones en el procedimiento. La modificación del artículo 135 del Reglamento, por lógica, se basó en las normas que en ese momento regían el procedimiento legislativo; incluyendo el texto previo del artículo 135.

²¹ Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, de texto: “El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”.

45. Este Tribunal Pleno considera **fundada la petición de invalidez** de los accionantes por violaciones en el procedimiento, sin que sea necesario hacer el examen de fondo. En efecto, la modificación impugnada **se realizó sin respetar las reglas de votación y en contravención del derecho de participación** de todas las fuerzas parlamentarias en condiciones de libertad e igualdad; deficiencias que cuentan con el potencial suficiente para declarar la inconstitucionalidad del artículo reclamado.
46. Para justificar esta posición, el presente apartado se dividirá en tres subapartados. En el primero detallaremos nuestra doctrina para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos **(A)**; en el segundo explicaremos las reglas y principios que rigen el procedimiento en el Estado de Morelos y cómo se llevó a cabo la modificación al artículo 135 del Reglamento del Congreso **(B)** y, en el tercero, evidenciaremos las razones para considerar por qué existen violaciones legislativas que llevan necesariamente a la declaratoria de inconstitucionalidad **(C)**.

A

Doctrina de esta Suprema Corte

47. Este Tribunal Constitucional cuenta con una doctrina jurisprudencial consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento legislativo que conlleve efectos invalidantes. En suma, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa. Con ello se busca que las normas cuenten con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.
48. En esa lógica, se ha sostenido que no puede pasarse por alto que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal; por lo que la **evaluación del potencial invalidante** de dichas irregularidades procedimentales debe **intentar equilibrar** dos principios distintos:²² por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada (y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto) y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto²³.

²² Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto siguientes: **"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO**. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto".

²³ La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia más no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todas los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

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

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

49. Así, en cada caso debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si éstas redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento al menos 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. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y *quorum* en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
 - b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
 - c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
50. Estándares en donde han cobrado una importancia mayúscula que los integrantes de las legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo; lo cual se asegura, entre otros muchos escenarios, con que se hayan entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que los legisladores puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad y/o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea²⁴; ya que de no hacerse puede llegarse al escenario de evitar a los integrantes de la legislatura participar precisamente en condiciones de igualdad.
51. Para este Pleno, la democracia no solo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una *deliberación robusta* en la que participan tanto las fuerzas políticas mayoritarias como las minoritarias. Precisamente este carácter deliberativo es lo que garantiza la representatividad popular en la creación de las leyes y, por ende, que éstas cuenten con una dignidad democrática. En definitiva, el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio, en donde sean expresadas las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios.
52. Toda esta doctrina constitucional fue ideada desde hace más de una década, entre otros asuntos, en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y ha sido consolidada y particularizada en una gran diversidad de precedentes, siendo los más recientes: las acciones de inconstitucionalidad 36/2013²⁵ y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017²⁶ y 43/2018²⁷ y las controversias constitucionales 34/2014²⁸, 41/2014²⁹ y 63/2016³⁰.

B Procedimiento legislativo en el Estado de Morelos

53. Como lo adelantamos, para explicar por qué consideramos que existen violaciones con potencial invalidante, en los párrafos que siguen describiremos el marco normativo estatal que rige el procedimiento legislativo en el Congreso del Estado de Morelos y la forma en que se llevó a cabo el procedimiento de reforma del artículo 135 impugnado.

²⁴ Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y 37/2009, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1109, de rubros: "**DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE**" y "**DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA**".

²⁵ Bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

²⁶ Bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras y los 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.

²⁷ Bajo la Ponencia del Ministro Pérez Dayán, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte, bajo la por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

²⁸ Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el seis de octubre de dos mil quince.

²⁹ Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el veintinueve de septiembre de dos mil quince.

³⁰ Bajo la Ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Marco normativo estatal

54. De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución del Estado de Morelos,³¹ la reforma de las leyes o decretos seguirá el mismo trámite que el de su formación. A su vez, el artículo 1 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos³² prevé que para reformar dicho ordenamiento se tendrá que seguir el proceso legislativo previsto en el mismo; es decir, el proceso legislativo ordinario para la formación de cualquier ley.
55. En ese sentido, los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo en Morelos de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Local, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Congreso del Estado, vigentes al momento de la reforma al artículo impugnado, son los siguientes:
- a) **Iniciativa:** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde al Gobernador o Gobernadora del Estado, a los diputados del Congreso del Estado, al Tribunal Superior de Justicia –en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia– a los ayuntamientos, a los ciudadanos morelenses y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos –en asuntos relacionados con los derechos humanos–.³³
 - b) **Dictamen**³⁴:
 - Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto, ésta pasará a la comisión respectiva del Congreso.³⁵ Las comisiones deberán conocer, estudiar y dictaminar los asuntos que les sean turnados y someterlos a consideración del pleno del Congreso en un plazo no mayor a sesenta días naturales, lo que deberá ocurrir en el mismo periodo ordinario de sesiones en el que se les haya turnado la iniciativa, o en el inmediato siguiente.³⁶
 - Las iniciativas preferentes serán discutidas y votadas por el pleno dentro de los cuarenta días naturales; por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar el proceso de dictamen dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para que el dictamen pueda ser listado en el orden del día de la sesión que corresponda o que se convoque,³⁷ cuidando no rebasar el término establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

³¹ **Artículo 50.-** En la reforma, derogación o abrogación de las Leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación.

³² **Artículo 1.-** 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.

³³ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

Artículo 42.- El derecho de iniciar Leyes y decretos corresponde:

I.- Al Gobernador del Estado;

II.- A los Diputados al Congreso del mismo;

III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

IV.- A los Ayuntamientos.

V.- A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 bis de esta constitución.

VI.- A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los Derechos Humanos.

El Gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en períodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado.

En las iniciativas que se presenten al Congreso Local, se deberá incluir la estimación del impacto presupuestario que implique su implementación.

³⁴ En ciertos casos, en el procedimiento legislativo debe hacerse el análisis de la estimación del impacto presupuestario de conformidad con los artículos 43 de la Constitución Local, 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

³⁵ **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 53.- Las comisiones legislativas, son órganos colegiados constituidos por el pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados. Emitirán en su caso, acuerdos parlamentarios que se someterán a la aprobación del pleno.

³⁶ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 54.- Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno; [...]

Artículo 102.- La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este Reglamento. [...]

³⁷ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 54.- Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

I. [...]

En iniciativas preferentes, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales la iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno, por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar a cabo el respectivo proceso de dictaminación dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para remitir el dictamen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en tiempo y forma, a efecto de que pueda ser listado en el orden del día de la sesión que corresponda o que al efecto se convoque, y cuidando en todo momento no rebasar el término establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

- Para emitir el dictamen de los asuntos turnados, la Comisión respectiva deberá reunirse para su análisis, discusión y aprobación. Asimismo, cuando el asunto interese a dos o más comisiones, la comisión que lo recibió para su estudio notificará a la mesa directiva para que ésta turne a las comisiones respectivas.³⁸
- Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, convocadas por conducto de su presidente con cuarenta y ocho horas de anticipación, salvo por urgencia y de manera extraordinaria podrá citarse a reunión con menos de veinticuatro horas de anticipación.³⁹
- Las reuniones de las comisiones deberán llevarse a cabo con la asistencia de la mayoría de sus integrantes; las decisiones serán tomadas por la mayoría simple de los presentes – en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad–, y cuando algún diputado disienta del dictamen podrá formular voto particular.⁴⁰
- Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentario podrá debatirse en el pleno sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas lo hayan dictaminado.⁴¹
- Los dictámenes deberán formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética y contener los datos generales que identifiquen la iniciativa, la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, el sustento de la misma, así como la exposición precisa de motivos y fundamentos legales, el análisis de las observaciones hechas por los ayuntamientos y poderes ejecutivo o judicial, las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones y los artículos que se reforman, modifican o derogan.⁴²
- Una vez firmado, el dictamen será entregado a la Mesa Directiva y programado en el orden del día. Una vez que sea programado para el orden del día, el mismo será inserto para su publicidad en el portal del Congreso.⁴³

³⁸ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 56.- Cuando el asunto interese a dos o más comisiones, la comisión que lo recibió para su estudio, notificará lo anterior a la mesa directiva para el efecto de que esta lo turne a las comisiones respectivas.

³⁹ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 63.- Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, sus convocatorias se harán por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados.

Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación.

Las reuniones serán públicas. Cuando los asuntos así lo requieran y por acuerdo de sus integrantes, se podrán celebrar reuniones con carácter de privado.

⁴⁰ **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 57.- A las comisiones legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al Presidente de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

Las comisiones legislativas contarán con un Secretario Técnico y el personal de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, su integración y funcionamiento se encontrarán establecidas en el Reglamento respectivo.

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 64.- Las reuniones se llevarán a cabo con la mayoría de los integrantes de la comisión, debiendo estar presente su Presidente y en caso de no existir el quórum se asentará en el acta la inasistencia de los diputados para los efectos correspondientes y se citará nuevamente. Las decisiones que se tomen durante las reuniones de la comisión serán por mayoría simple, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

Cuando algún diputado disienta del dictamen de que se trate, podrá formular su voto particular, el cual debe presentar por escrito para ser anexado al mismo.

⁴¹ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 103.- Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.

⁴² **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 106.- Los dictámenes deberán contener:

I. Los datos generales que identifiquen la iniciativa y una exposición clara y precisa del asunto al que se refiere;

II. Formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética;

III. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, el sustento de la misma, así como la exposición precisa de los motivos y fundamentos legales que justifiquen los cambios, consideraciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;

IV. El análisis de las observaciones hechas por los ayuntamientos y los poderes ejecutivo o judicial en su caso;

V. Las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones que dictaminen y el sentido de su voto; y

VI. Los artículos que se reforman, modifican o derogan.

⁴³ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 107.- El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la Conferencia.

Artículo 108.- Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso.

c) **De las sesiones:**

- Se entenderá por sesión la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del *quorum* legal, celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste. Las sesiones tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes.⁴⁴
- Las sesiones ordinarias son aquellas celebradas dentro de los períodos de sesiones ordinarias; son extraordinarias aquellas que se llevan a cabo fuera de dichos períodos, son privadas aquellas que, por lo delicado de su naturaleza, requieren tratamiento especial –no son abiertas al público–, y solemnes aquellas ceremoniales y en las que se conmemore o celebre acontecimientos históricos o políticos.⁴⁵
- Las sesiones **se sujetarán al orden del día**, mismo que el presidente de la Mesa Directiva **hará del conocimiento de los diputados veinticuatro horas** previas a la sesión.⁴⁶ Bajo la premisa de que un dictamen que se incluye en el orden del día, al programarse, será inserto para su publicidad en el portal del Congreso (es decir, se publicita al menos veinticuatro horas previas a la sesión).
- Las sesiones podrán ser objeto de recesos, sin que se establezca en la normatividad reglas sobre cuánto puede durar dicho receso.⁴⁷

d) **De los debates:**

- La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de su lectura previa, salvo en los casos relativos a reformas a la Constitución Federal, a la Constitución local y cuando se trate de la designación de gobernador sustituto, interino o provisional.⁴⁸ En estos últimos tres casos, es posible calificar el asunto como de urgente y obvia resolución, lo que tendrá como efecto que el Presidente de la Mesa Directiva decrete un receso para que los diputados conozcan el asunto y puedan pasar a la votación.⁴⁹

⁴⁴ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 74.- Se entenderá por sesión, a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste, en los casos previstos en la Constitución, en la Ley y en este Reglamento. El Congreso sesionará por lo menos una vez cada quince días, salvo en aquellos casos determinados por la Conferencia.

Artículo 75.- Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes.

⁴⁵ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 76.- Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los períodos de sesiones ordinarias.

Artículo 77.- Son extraordinarias; aquellas que se llevan a cabo fuera de los períodos ordinarios de sesiones, convocados por la diputación permanente y se ocupan exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, durarán el tiempo que sea necesario para llegar a las resoluciones de los asuntos agendados. [...]

Artículo 79.- Las sesiones privadas; son aquellas que por lo delicado de su naturaleza, requieren de tratamiento especial, no son abiertas al público y adquieren tal carácter por acuerdo de la Conferencia.

Artículo 80.- Son sesiones solemnes; Además de las señaladas en el capítulo del ceremonial de este reglamento, todas aquellas que se celebran para la conmemoración o celebración de acontecimientos históricos o políticos para nuestra entidad y que revisten por su importancia una formalidad y ceremonial determinados o especiales. [...]

⁴⁶ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 82.- Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

El orden del día a que se refiere este artículo se desarrollará bajo el siguiente esquema:

I. Pase de lista de los diputados;

II. Declaratoria de quórum;

III. Lectura y votación del orden del día;

IV. Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión anterior;

V. Comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Diputación Permanente, del Ejecutivo del Estado, del poder judicial de la federación, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos del Estado;

VI. Iniciativas de los miembros del congreso, del ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia, de los Ayuntamientos, así como las minutas de reforma constitucional que presente el Congreso de la Unión;

VII. Dictámenes que presenten las comisiones de primera lectura;

VIII. Dictámenes para tratarse de segunda lectura, discusión y votación respectiva;

IX. Propuestas que presente; la Junta, la Conferencia, los grupos parlamentarios o los miembros del Congreso;

X. Correspondencia recibida; y

XI. Asuntos generales.

⁴⁷ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 85.- El Presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión.

⁴⁸ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 113.- La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de lecturas previas, en virtud de lo dispuesto por el presente Reglamento, con las excepciones establecidas en el mismo. [...]

Artículo 114.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior de este reglamento, aquellos dictámenes o resoluciones que sean inherentes a:

a) Las minutas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado de Morelos.

c) La designación de Gobernador Sustituto, Interino o Provisional.

[...]

⁴⁹ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 115.- Los dictámenes a que se el artículo 114 de este ordenamiento, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados, posteriormente se realizará la votación que corresponda.

Si se calificara como de urgente y obvia resolución los asuntos que prevé el párrafo anterior, el Presidente de la Mesa Directiva, decretará un receso, para el efecto de que los diputados conozcan el asunto a discutir y votar en su caso. [...]

- Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea serán desahogados de conformidad a lo siguiente: (i) en la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el Semanario de los Debates; (ii) se procederá a abrir la discusión del dictamen, y (iii) en el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados. Hecho lo anterior, se procederá a la votación.⁵⁰
- Una vez que el Presidente de la Mesa Directiva declare suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, se votará en tal sentido; si se aprueba, se discutirán los artículos reservados en lo particular. En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar; los que no ameriten discusión, se entenderán aprobados en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados. Posteriormente, el Presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.⁵¹

e) **De las votaciones:**

- Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple (más de la mitad de los diputados asistentes) a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos exijan mayoría absoluta o calificada. Para calificar los asuntos **como de urgente y obvia resolución**, se requieren como mínimo los votos de las **dos terceras partes de los diputados presentes**.⁵²
- En el caso particular de formación o reforma de leyes o decretos, la Constitución local exige una **votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes** de la legislatura.⁵³

f) **Publicación:**

- La Mesa Directiva o, en su caso, la Diputación Permanente, ordenará la publicación de las leyes, decretos y acuerdos que emita el Congreso en el Semanario de los Debates. De la misma manera, las leyes y decretos –así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas– deben ser publicadas en el Periódico Oficial “Tierra y

⁵⁰ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 113.- [...]

Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso, que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea, serán desahogados de conformidad a lo siguiente:

I. En la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con él o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates;

II. Acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen.

III. En el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.

Hecho lo anterior, se procederá a la votación respectiva.

⁵¹ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 127.- Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, por el Presidente, se procederá a votarlo en tal sentido, aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular.

[...]

Artículo 128.- En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos, que los miembros de la asamblea quieran impugnar; los demás del proyecto, que no ameriten discusión, se entenderán aprobados también en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados, el Presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.

Se entenderán aprobados en sus términos, los artículos que habiendo sido reservados en lo particular por algún diputado, su propuesta no sea aprobada.

Podrá votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

⁵² **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 134.- Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y este Reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como **mínimo los votos de las dos terceras partes** de los diputados **presentes**.

Artículo 135.- [VIGENTE AL MOMENTO DE SU PROPIA REFORMA] Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

⁵³ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

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.

Libertad", que es el órgano de difusión del Gobierno del Estado.⁵⁴ En ese sentido, los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicará en un plazo no mayor a diez días hábiles.⁵⁵

- En el caso particular de la Ley Orgánica y el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, su aprobación, así como la de sus reformas y adiciones, **no requerirán de la promulgación por parte del Poder Ejecutivo para tener vigencia.**⁵⁶

Desarrollo del procedimiento legislativo en el caso concreto

56. El procedimiento legislativo que culminó con la reforma reclamada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se llevó a cabo en la sesión ordinaria iniciada el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve y concluida el día veintinueve del mismo mes y año; en concreto, la aprobación de la reforma a este artículo se hizo el día veintisiete de noviembre. Siendo importante señalar que al comienzo de esta sesión y en sus reaperturas no se encontraban presentes todos los diputados y que los mismos se fueron ausentando o incorporando gradualmente, lo que explica que no todos los actos procesales hayan reunido un total de veinte votos (contando tanto los votos a favor, en contra y las abstenciones).
57. En suma, a partir de las constancias del expediente y de los hechos notorios advertidos por este Tribunal Pleno, se tiene que el procedimiento legislativo de la reforma cuestionada se desarrolló de la manera siguiente:
- a) **Presentación de la iniciativa en el orden del día.** Diversos integrantes de la legislatura (de diversos partidos políticos) presentaron ante el Congreso la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. Al respecto, esta iniciativa no estaba incluida para ser presentada ante el Pleno en el orden del día de la sesión ordinaria del Congreso del Estado que se convocó (y dio inicio) el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve. No obstante, el Presidente de la Mesa Directiva, tras la lectura del orden del día y con fundamento en el artículo 36, fracción VII, de la Ley Orgánica, planteó al Pleno si podía modificarse el orden del día para incluir dicha iniciativa. Propuesta que fue aprobada por quince votos a favor, cuatro en contra y cero abstenciones.⁵⁷
 - b) **Presentación de la iniciativa y turno a comisión dictaminadora:**
 - Una vez aceptada la modificación del orden del día y presentada la iniciativa, el Presidente de la Mesa Directiva dio cuenta al pleno con la respectiva iniciativa y la turnó a la Comisión de Reglamentos, Investigaciones, Prácticas y Relaciones Interparlamentarias para su análisis y dictamen.⁵⁸
 - Acto seguido, la Diputada Elsa Delia González Solórzano solicitó que se consultara a la Asamblea si era de aprobarse un receso para poder dictaminar la iniciativa mencionada; por lo que desde ese momento convocó a los integrantes de la Comisión dictaminadora para sesionar para tal efecto y se declaró el receso de la sesión del Congreso bajo un voto favorable de trece votos a favor, siete en contra y cero abstenciones.⁵⁹

⁵⁴ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 144.- La Mesa Directiva y en su caso, la Diputación Permanente ordenará, publicar las Leyes, Decretos y Acuerdos que emita el Congreso en el semanario de los debates.

[...]

Artículo 145.- Todas las Leyes y decretos, así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas, que expida el Congreso, deben ser publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión del Gobierno del Estado y en el semanario de los debates.

⁵⁵ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

Artículo 47.- Los Proyectos de Leyes o Decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles siguientes.

Si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones a que se refiere el párrafo anterior y no las hubiere hecho, o vencido el plazo no hubiese publicado el decreto o ley de que se trate, será considerado promulgado y el Presidente de la Mesa Directiva, del Congreso del Estado, deberá ordenar en un término de cinco días hábiles la publicación en el Periódico Oficial, del Gobierno del Estado.

⁵⁶ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

Artículo 38. [...]

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.

Ley Orgánica para el Congreso de Morelos

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.

⁵⁷ Congreso del Estado de Morelos, Semanario de los Debates, año 1, período ordinario 2, tomo I, número 62, sesión ordinaria correspondiente al día 22 de noviembre del 2019, p. 8.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 88-89.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 89.

- Siendo importante resaltar que, antes de acordar esa petición, la Diputada Tania Valentina Rodríguez Ruíz pidió al Presidente que les dieran a conocer la iniciativa, lo que fue acordado en sentido favorable y se entregó una copia de la iniciativa presentada a cada diputado.
- c) **Reunión de la Comisión.** En el expediente consta que la referida Comisión se reunió el día veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, fecha en la cual se dictaminó en sentido positivo la iniciativa por unanimidad de sus tres integrantes (las diputadas Elsa Delia González Solórzano, Ana Cristina Guevara Ramírez y Dalila Morales Sandoval); dando lugar al respectivo dictamen firmado por todas sus integrantes. En esa misma fecha, por oficio EDGS/303/2019, la Presidenta de la Comisión envió el dictamen a la Mesa Directiva y le solicitó se listara para la próxima sesión del Pleno⁶⁰.
- d) **Reinicio de la sesión, presentación del dictamen y modificación del orden del día.** A las diecisiete horas con dieciocho minutos del veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, existiendo un *quorum* de dieciocho diputados en ese momento, se dio reinicio a la sesión comenzada el día veintidós anterior. Una vez que se desahogaron ciertos asuntos, con fundamento nuevamente en el artículo 36, fracción VII, de la Ley Orgánica, la diputada Ana Cristina Guevara Ramírez solicitó que se modificara el orden del día para que se agregara la revisión del Dictamen emanado de la Comisión de Reglamentos, Investigaciones, Prácticas y Relaciones Interparlamentarias que reforma el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. Sometida la petición a votación, se obtuvo una aprobación por trece votos a favor, siete en contra y cero abstenciones, por lo que se pasó a dar lectura a la versión sintetizada del dictamen.⁶¹
- e) **Calificación del dictamen como urgente y de obvia resolución y discusión del mismo.** Una vez que concluyó la lectura de la síntesis del dictamen, se consultó a los integrantes de la Asamblea si se le calificaba como urgente y de obvia resolución el asunto a efecto de proceder a su discusión y votación en esa misma sesión. Esta calificación fue aprobada por trece votos a favor, siete en contra y cero abstenciones.⁶² Subsecuentemente se pasó a la discusión del dictamen tanto en lo general como en lo particular, pues contenía un solo artículo; en esta participaron **seis diputadas en contra** del dictamen y tres diputados a favor.⁶³
- f) **Aprobación del dictamen.** Finalmente, una vez que se declaró que el asunto había sido suficientemente discutido, se pasó a la votación nominal del dictamen⁶⁴. El resultado fue de trece votos a favor, siete en contra y cero abstenciones, por lo que el Presidente de la Mesa Directiva declaró que el dictamen se aprobaba tanto en lo general como en lo particular al ser un solo artículo y solicitó que se expidiese el decreto de reforma respectivo.⁶⁵

C Examen de regularidad de la modificación impugnada

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 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**.

⁶⁰ Consta a su vez un documento en el que un grupo de siete diputadas, el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, proponen hacer una reserva a la adición al cuarto párrafo del artículo 135 del Reglamento; en sentido distinto al dictamen.

⁶¹ Ibid, pp. 96-97.

⁶² Ibid, p. 107.

⁶³ Ibid, pp. 107-122.

⁶⁴ En el dictamen se incluyó un apartado de estimación del impacto presupuestario de la reforma.

⁶⁵ Ibid, pp. 122.123.

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 legislatura⁶⁶; 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 Morelos⁶⁷ y 1 del Reglamento para el Congreso del Estado⁶⁸ 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 morelense⁶⁹ 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.⁷⁰ Entre otras cuestiones, en esta reforma se modificó el artículo 44

⁶⁶ **Constitución Local**

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.

Artículo 50.- En la reforma, derogación o abrogación de las Leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación.

⁶⁷ Se transcribe nuevamente:

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.

⁶⁸ **Artículo 1.-** 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.

⁶⁹ Al momento en que se aprobó la reforma impugnada, el artículo 24 de la Constitución de Morelos establecía lo siguiente:

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. [...].

⁷⁰ Decreto de reforma número 1234, aprobado el veinticinco de julio del año dos mil y publicado en el Periódico Oficial de Morelos 4073 de primero de septiembre del dos mil.

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”.⁷¹

66. Esta reforma fue cuestionada por una minoría parlamentaria en la **Acción de Inconstitucionalidad 13/2000**.⁷² 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 Federal⁷³ 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”,⁷⁴ 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).⁷⁵
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.

⁷¹ Antes de la reforma, el artículo 44 de la Constitución local era del tenor siguiente: “**Artículo 44.-** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto de ley, necesita en votación nominal la aprobación de la **mayoría absoluta** de los Diputados integrantes de la legislatura; la sanción del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado”. Se reitera, la redacción actual y vigente es la siguiente: “**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”.

⁷² Fallada el siete de mayo de dos mil uno por unanimidad de diez votos.

⁷³ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]

⁷⁴ Como se explicó en la Acción de Inconstitucionalidad en cita, la “cláusula de gobernabilidad” consistía, esencialmente, en la disposición de que al partido político que en las elecciones había obtenido el mayor número de escaños, aunque no el cincuenta y uno por ciento, se le agregaran automáticamente el número de representantes suficientes para alcanzar dicha mayoría.

⁷⁵ La evolución de un modelo al otro fue gradual y se consolidó a partir de varios cambios en la estructura constitucional. El primero de estos fue la introducción de los llamados “diputados de partido” en mil novecientos setenta y tres; cuatro años más tarde, esta figura evolucionó al sistema de representación proporcional, no obstante, la “cláusula de gobernabilidad” no fue eliminada hasta las reformas constitucionales del artículo 54 de mil novecientos noventa y tres. A partir de ese momento el hecho de tener más de la mitad de escaños en el Congreso Federal solo podía ser producto del voto popular, no de una asignación automática. *Cfr.* Acción de Inconstitucionalidad 13/2000, pp. 318-319.

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.⁷⁶
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:⁷⁷
- 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 147⁷⁸ 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,⁷⁹ 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 41⁸⁰ 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 *cinuenta 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*”.

⁷⁶ El uso de estos conceptos de clasificación no es idea originaria de esta Suprema Corte. Por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana siguió este mismo criterio de clasificación respecto a su Constitución en la sentencia SU221/15 de fecha veintitrés de abril de dos mil quince. Véanse particularmente los párrafos 20 a 20.6.4.

⁷⁷ Los artículos enlistados a continuación son solo algunos ejemplos de las mayorías requeridas al Congreso de Morelos. Para ver la totalidad de las formulaciones dentro de la misma Constitución, véanse los artículos 23; 23-A; 23-B; 23-C; 23-D; 32; 40, fracciones XXXVII, XLIV, XLVI y LIII; 41; 44; 49; 51; 54; 56; 64; 70; 71; 72; 79-B; 84, inciso B; 89; 136, y 147.

⁷⁸ **Artículo 147.-** Esta Constitución puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes:
(REFORMADA, P.O. 16 DE AGOSTO DE 2018)

I.- Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de Diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado para su discusión; si las dos terceras partes de los Ayuntamientos aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el cómputo por el Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, se hará la declaratoria correspondiente y al día siguiente de su publicación, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución;

II.- (DEROGADA, P.O. 16 DE AGOSTO DE 2018)

III.- Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite.

⁷⁹ **Artículo 40.** Son facultades del Congreso: [...] XLIV.- Designar y remover, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, al Auditor General de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado; así mismo designar con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos autónomos a que se refiere el artículo 23-C de esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado; a los miembros de la Comisión de Selección que elegirá a su vez a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción; así como ratificar con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura, el nombramiento del Secretario de la Contraloría del Estado;

⁸⁰ **Artículo 41.-** El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar, a petición del Gobernador del Estado o de cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los Diputados del Congreso, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes; o la suspensión de alguno de ellos, concediéndoles previamente a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, conforme a lo siguiente: [...]

- e) En el artículo 51⁸¹ 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 64,⁸² 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,⁸³ 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 decisión⁸⁴. 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.⁸⁵
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,⁸⁶ 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”.⁸⁷
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 ($30 \times \frac{2}{3} = 20$), 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 ($\frac{2}{3}$) resulta en un número fraccionado (13.33).

⁸¹ **Artículo 51.-** Todo proyecto de Ley o Decreto que fuese desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año; a menos que lo acuerde la mayoría simple de sus integrantes.

⁸² **Artículo 64.-** En caso de falta absoluta del Gobernador, ocurrida durante los tres primeros años de su ejercicio, el Congreso, con asistencia de las dos terceras partes de sus miembros, por lo menos, procederá al nombramiento de un Gobernador interino, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, y expedirá desde luego la convocatoria respectiva para la elección del nuevo Gobernador que deba terminar el período constitucional.

⁸³ **Artículo 84. [...]** B.- El Auditor General de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, será electo por una sola ocasión por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, durará en el cargo ocho años, deberá contar con cinco años de experiencia en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II y VI del artículo 90 de esta Constitución. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los de docencia y los no remunerados en asociaciones científicas, artísticas o de beneficencia.

⁸⁴ En suma, puede afirmarse que el sistema de mayorías establecido en la Constitución del Estado de Morelos respecto a la toma de decisiones del Congreso del Estado se basa en ciertas premisas que dan lugar a dos conclusiones:

La *primera* consiste en que, desde la reforma constitucional del primero de septiembre del año dos mil, el Poder Reformador de la Constitución de Morelos se mostró particularmente preocupado por distinguir los conceptos de mayoría absoluta y mayoría calificada. A su vez, esta preocupación encuentra eco en las diversas distinciones que utiliza la Constitución para definir la regla de mayoría que requiere cada toma de decisiones por parte del Congreso, de modo que se puede aseverar que, en el contexto de la Constitución de Morelos, sería inadmisibles cualquier interpretación paradójica que confunda los conceptos de *mayoría absoluta* y *mayoría calificada*.

La *segunda* conclusión preliminar es que, a la luz de la referida reforma del año dos mil, la Constitución de Morelos se decanta por un *modelo de gobernabilidad multilateral*, y que en este sentido debe leerse el requisito de una mayoría calificada para reformar las leyes locales. La exigencia de las dos terceras partes de los votos, entonces, tiene como objetivo **privilegiar un consenso robusto para la toma de decisiones** en las que participan las fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias.

⁸⁵ Véase, no como una sentencia vinculante para esta Suprema Corte, sino como un ejemplo de cómo problemas similares se han resuelto en el derecho comparado, lo fallado por Corte Constitucional de Colombia en la sentencia SU221/15, párrafo 20.6.4.

⁸⁶ Se utiliza este artículo en su versión previa a la reforma impugnada debido a que, como se especificó anteriormente, la pregunta que se debe responder a efecto de resolver el presente caso es si, con anterioridad a la reforma, las dos terceras partes de la legislatura se componen por 13 o 14 diputados.

⁸⁷ Sobre estas definiciones, es importante apuntar que las mismas no siempre se ajustan de manera exacta a las exigencias que la Constitución local prevé en tema de mayorías. Un ejemplo de esto ocurre en el citado artículo 84, inciso B, el cual, de conformidad con la definición de “mayoría calificada”, exige el voto de las dos terceras partes pero, en contra de esta definición, utiliza el parámetro de los miembros presentes de la Legislatura. No obstante, esta situación no tiene ninguna influencia en el caso que nos ocupa.

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 redunda en números fraccionados, existen dos líneas de precedentes que deben ser resaltadas.

⁸⁸ En algunos casos, si la legislatura está integrada por un número par, la mayoría absoluta sería igual a "la mitad más uno", mientras que en otros casos, si la legislatura se integra con un número impar, el mismo tipo de mayoría tendría que cambiar de definición a "la mitad más uno y medio" o, alternativamente, "la mitad más medio".

91. Dentro de la primera línea se encuentran las controversias constitucionales 39/2005 y 110/2006, ambas resueltas por este Tribunal Pleno.⁸⁹ 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,⁹⁰ 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,⁹¹ 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”.

⁸⁹ Falladas el diecisiete de septiembre de dos mil siete el ocho de febrero de dos mil siete, respectivamente, ambas por unanimidad de diez votos.

⁹⁰ **Artículo 40.** [...] El titular de la entidad de fiscalización superior del Estado, será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del órgano de gobierno, quien propondrá una terna en términos de la ley de la materia. [...]

⁹¹ **Artículo 35.-** El procedimiento a que someterán las iniciativas y dictámenes de ley, decreto o acuerdo, será el siguiente: [...]

VII.- El Poder Ejecutivo, podrá rechazar la publicación de un proyecto de ley, decreto o acuerdo, devolviéndola con observaciones a la Legislatura, y se someterá de nueva cuenta al procedimiento legislativo, requiriéndose para su aprobación el voto de las dos terceras partes de sus miembros, en cuyo caso el Poder Ejecutivo estará obligado a su promulgación y publicación.

⁹² Falladas los días veintiséis de septiembre de dos mil doce, doce de agosto de dos mil quince y primero de marzo de dos mil diecisiete, todas por unanimidad de cinco votos.

⁹³ En este punto no debe confundirse el concepto de “mayoría simple” según su definición en el Reglamento del Congreso para el Estado de Morelos (“más de la mitad de los diputados asistentes”) y la definición que se utilizó en este caso, la cual consistía en la mitad más uno de los integrantes del ayuntamiento.

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, irrumpiríamos en la teleología de exigir distintas mayorías para cada acción específica del Congreso local.

Segundo grupo de violaciones en el procedimiento

102. Aunado a los problemas en torno a la votación que se adoptó al llevar a cabo la modificación legislativa, este **Tribunal Pleno advierte que el dictamen no fue dado a conocer con la anticipación que marca la ley a todos los diputados y, aunque fue calificado de urgente y obvia resolución, el Congreso del Estado no realizó ninguna motivación al respecto.**
103. Los artículos 107 y 108 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos prescriben que los dictámenes de las comisiones, una vez firmados y entregados a la Mesa Directiva, serán programados para su discusión en la sesión que determine la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; siendo que, una vez programados en el orden del día, éstos serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso.⁹⁵ A su vez, el artículo 82 de este mismo ordenamiento señala que el Presidente de la Mesa Directiva dará a conocer el orden del día a los diputados con un mínimo de veinticuatro horas previas a su sesión.⁹⁶
104. La finalidad de estos preceptos radica en que los dictámenes de las comisiones podrán ser conocidos por los diputados a través del sitio de internet del Congreso local al menos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión en la que serán discutidos. Esto es así porque, si los dictámenes tienen que publicarse en este sitio de internet al momento de ser programados para el orden del día, y si el orden del día tiene que ser dado a conocer con veinticuatro horas previas a su

⁹⁴ No debe confundirse el hecho de que en las Controversias Constitucionales que conforman la segunda línea de precedentes se hable de mayoría simple y en el contexto del orden jurídico de Morelos hablemos de mayoría absoluta. Esto ocurre porque el concepto jurídico de mayoría absoluta que se adopta en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos es coincidente con el de mayoría simple que fue tratado en las controversias comentadas.

⁹⁵ **Artículo 107.-** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la Conferencia.

Artículo 108.- Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso.

⁹⁶ **Artículo 82.-** Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión. [...]

- sesión, entonces este es el tiempo mínimo para que los diputados puedan conocer el dictamen a través de este medio. La importancia de este tipo de normas es que su cumplimiento garantiza la robustez de los ejercicios deliberativos que tienen lugar en los órganos legislativos. Si los diputados no tienen conocimiento de los dictámenes y/o no cuentan con tiempo suficiente para su estudio, su posibilidad de formular argumentos y consideraciones a su favor o en su contra necesariamente se verá disminuida, lo que socava la calidad del debate parlamentario y, por ende, su robustez deliberativa.
105. Bajo ese tenor, como vimos, en el caso concreto la discusión del dictamen que reforma el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos no estaba prevista en el orden del día de la sesión iniciada el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve y continuada el veintisiete de noviembre; de hecho, fue durante el trámite de esta misma sesión que se presentó tanto la iniciativa como el dictamen ante el Pleno del Congreso y para ambas cosas se tuvo que modificar el orden del día.
 106. Así, a pesar de que ambas propuestas de modificación al orden del día fueron aprobadas por una mayoría de los diputados (de quince votos la primera y de trece la segunda), el hecho de que el dictamen no se haya incluido en el orden del día implica que no existe certeza sobre varios aspectos.
 107. Primero, no se tienen elementos para saber si el dictamen se publicó o no en el portal de internet previo a ser incluido en la sesión ordinaria que se continuó el veintisiete de noviembre. El Poder Legislativo no aportó ninguna prueba en relación con este supuesto y esta Corte no cuenta con ningún elemento fidedigno para saber si realmente el dictamen fue publicado o no.
 108. Este aspecto es de gran relevancia para el procedimiento, pues no se tiene certeza si las minorías legislativas contaron o no con dicho documento previo a su discusión. El hecho de que la normatividad aplicable no señale cómo se debe dar a conocer un dictamen que se incluye en una sesión en razón de urgencia, no implica que el legislador pueda actuar de manera arbitraria; por el contrario, en supuestos como estos, debe darse mayor importancia a la protección de los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, para efectos de salvaguardar que todos los integrantes de una legislatura, a pesar de tratarse de una situación de urgencia u obvia resolución, cuenten con los elementos necesarios para poder participar y votar en condiciones de igualdad.
 109. Segundo, suponiendo que el dictamen fue entregado de manera directa a los legisladores o publicado con una suficiencia necesaria previo a continuar la sesión del Pleno, la modificación al orden del día ante la mera calificativa del asunto como de urgente y obvia resolución no fue acompañada de ningún tipo de motivación. Del Semanario de Debates de la sesión en cuestión no se advierte argumento alguno para motivar esta calificativa; además, existió oposición a dicha calificativa por parte de una minoría de diputadas y no hay ninguna circunstancia fáctica que nos haga suponer que efectivamente existía esta premura en el trámite de esta reforma.
 110. Sobre este punto, esta Suprema Corte no puede aceptar una postura interpretativa consistente en que la calificativa de “obvia y urgente resolución”, que prevé el artículo 134 del Reglamento del Congreso, no necesita mayor justificación que la mera aprobación por la mayoría legislativa respectiva. De aceptarse esta postura se vaciaría de contenido las propias normas de trámite legislativo. Es deber de este Tribunal y del propio Poder Legislativo otorgar contenidos a las reglas que rigen la actuación de los órganos, precisamente para evitar su uso arbitrario.
 111. A su vez, de aceptarse dicha postura, se iría en contra de los principios y reglas que salvaguardan los procedimientos legislativos. Bastaría entonces con tener mayorías para llevar a cabo los procedimientos legislativos con la mera presentación de iniciativas o dictámenes, provocando la irrelevancia del resto de las partes del procedimiento legislativo que tienden a proteger la democracia deliberativa y, en particular, la participación de las minorías: por ejemplo, la etapa de dictaminación o la importancia de las reglas instauradas para convocar sesiones o para regular las discusiones o participar en el debate por parte de todos los integrantes de la legislatura. Todo podría ser calificado de urgente y obvia resolución y votado sin mayor trámite.
 112. Adicionalmente, como se adelantó, la modificación a la orden del día para incluir el Dictamen de reforma del artículo 135 como de urgente y obvia resolución exige una votación de dos terceras partes de los diputados *presentes* (artículo 134 del Reglamento). Lo curioso en el caso es que, al momento de la votación, se encontraban los veinte integrantes de la legislatura y la calificativa de

urgencia y obvia resolución se aprobó por trece votos a favor y siete en contra; por lo que en este punto **cabe la misma discusión sobre si se cumplió o no realmente la mayoría legislativa exigida**: trece votos no son, ni siquiera matemáticamente, dos terceras partes de los veinte diputados *presentes* cuando se calificó el asunto como de urgente y obvia resolución⁹⁷.

113. Consecuentemente, por todo lo anterior, se estima que guarda aplicación el criterio de esta Suprema Corte que se refleja en la tesis P./J. 37/2009, de rubro y texto siguiente⁹⁸:

“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo”.

114. En síntesis, esta Suprema Corte considera que se transgredieron los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa, pues de manera integral la reforma impugnada se emitió sin cumplir con las reglas de votación aplicables y no se permitió a todos los legisladores participar en condiciones de igualdad. En consecuencia, debe declararse la **inconstitucionalidad de la modificación realizada a los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicada el doce de febrero de dos mil veinte mediante el Decreto 646, ya que en su proceso de reforma se incurrió en violaciones con potencial invalidante.
115. Sin que sea obstáculo lo fallado en ciertos precedentes de esta Suprema Corte donde se ha reconocido la validez de procedimientos legislativos en los que no se han entregado los dictámenes o no se ha justificado la calificativa de urgencia u obvia resolución. Primero, porque es criterio de esta Suprema Corte que cada caso debe analizarse en sus propios términos y, en el que nos ocupa, las deficiencias en torno a la incertidumbre sobre el conocimiento del dictamen y el trámite acelerado de la reforma deben verse a la luz de una aprobación sin los votos requeridos por la propia Constitución Local y la Ley Orgánica para dar lugar a una reforma al Reglamento para el Congreso del Estado.
116. Segundo, porque **no resulta entonces aplicable** lo fallado por este Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas⁹⁹, en el que se validó un procedimiento en el que se dispensaron la mayoría de los trámites (porque todo fue aprobado por unanimidad). A diferencia de ese caso, al interior del Congreso del Estado de Morelos sí existió oposición al trámite acelerado de la iniciativa y del dictamen de reforma. Por ello, más bien resulta aplicable lo resuelto por la Suprema Corte en otros dos precedentes: las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas y 43/2018¹⁰⁰.

⁹⁷ En la **Acción de Inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas**, fallada recientemente por el Tribunal Pleno el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, uno de los motivos para declarar la inconstitucionalidad del Decreto reclamado por vicios en el procedimiento fue precisamente que existía duda sobre si la calificativa de urgencia fue aprobada por los votos requeridos en la legislación aplicable.

⁹⁸ Tesis del Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, pág. 1110.

⁹⁹ Tampoco es aplicable lo fallado, el once de mayo de dos mil veinte, en la **Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas**, en la que se declaró la regularidad constitucional del procedimiento legislativo de un transitorio de la Constitución del Estado de Baja California que regulaba el plazo de mandato del Gobernador. Ello, pues la justificación que dio este Pleno para haber validado dicho procedimiento es que la dispensa total del trámite legislativo era posible por las particularidades del contenido del dictamen. No obstante, como se aprecia del decreto aquí reclamado, tal circunstancia no se actualiza en el caso concreto. No se trata de un escenario de dispensa total en la que todos los legisladores se encontraban en el mismo supuesto de conocimiento del contenido de la reforma pretendida y, aunque sea un solo precepto, sus implicaciones son altamente relevantes al relacionarse con todas las votaciones de las leyes al interior del Congreso.

¹⁰⁰ En precedentes recientes, como la Acción de Inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada, la declaratoria de inconstitucionalidad por violaciones al procedimiento no alcanzó la mayoría calificada y se desestimó. Sin embargo, el caso que se nos presenta no sólo refleja las mismas violaciones que en ese precedente, sino que aquí la gran relevancia es que no se cumplió con la regla de votación exigida de dos terceras partes, aunado a los problemas de entrega de dictamen y motivación de la urgencia y obvia resolución.

VIII. DECISIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

117. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁰¹, 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.
118. 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 646**, mediante el cual se reformó y adicionó el artículo 135 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 de este artículo 135 previo a las modificaciones que aquí se impugnan¹⁰².
119. Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

Sin más aspectos que tratar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, 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, por las razones señaladas en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, dando lugar a la reviviscencia del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del referido Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, tal como se precisa en el apartado VIII de esta ejecutoria.

¹⁰¹ “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

“**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”.

“**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, conjuntamente 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”.

“**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

¹⁰² 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 DECLARADAS 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.

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 resolutivo 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 con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de no reunir la mayoría calificada, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, 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. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo 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 Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) ordenar la reviviscencia del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, 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 y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo 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 propuestos. Doy fe.

Firman los Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**- 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 esta fotocopia 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 121/2020 y su acumulada 125/2020, promovida por Diputadas Integrantes del Congreso del Estado de Morelos y por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del veintidós 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 diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2020 Y SU ACUMULADA 125/2020

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por una minoría parlamentaria de siete diputadas del Congreso y la Comisión de Derechos Humanos, ambos de Morelos, en contra del decreto que modificó el artículo 135 del Reglamento del Congreso de ese Estado¹.

En la sentencia, si bien se reconoció legitimación en la causa a la Comisión de Derechos Humanos de Morelos para ejercer la acción, en la parte final del párrafo veintitrés se indicó que de conformidad con el inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, interpretado a contrario sensu, una comisión estatal no tiene legitimación para promover este medio de control constitucional si no argumenta violación a derechos humanos. Por unanimidad de votos, el Pleno aprobó este apartado, pero con reservas de algunas Ministras y Ministros en torno al reconocimiento de la legitimación del citado organismo².

En cuanto al tema de fondo, las accionantes alegaron que el procedimiento legislativo del que derivó la reforma y adición al precepto antes señalado tuvo vicios de carácter invalidante, pues la votación con la cual se aprobó no alcanzó la mayoría calificada que exige la Constitución del Estado, con detrimento a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Al respecto, por mayoría de nueve votos³, el Pleno determinó invalidar la norma impugnada al considerar que la citada mayoría calificada, equivalente a las dos terceras partes de los veinte integrantes del Congreso local, sólo se satisface con catorce votos y no con los trece que la aprobaron. Esto tiene sustento en que la votación exigida por la Constitución local es mínima, de modo que, si las dos terceras partes de los veinte integrantes equivale a un número fraccionado, no existe justificación alguna para no tomar en cuenta la porción decimal resultante, pues ante la imposible división de un voto que la satisfaga, debe añadirse completo para cubrirla.

Esta posición no sólo tuvo sustento en esa perspectiva numérica, sino en una justificación sustantiva derivada del respeto a los principios de una democracia deliberativa, que exigen una mayor participación en las decisiones que se adopten al interior del órgano legislativo, de manera que ese segmento de voto, por mínimo que sea, debe ser satisfecho para cumplir con la participación mínima que la Constitución local exige en la aprobación de las reformas y adiciones al ordenamiento reglamentario en análisis.

De igual forma, pero con una mayoría de ocho votos⁴, se concluyó la existencia de diversas violaciones al procedimiento legislativo, consistentes en la omisión de dar a conocer el dictamen de la iniciativa con la anticipación debida, su calificación como de urgente y obvia resolución sin motivación, y con una votación calificada insuficiente, igual a la descrita en párrafos previos.

Aunque voté a favor en cada uno de estos apartados, respetuosamente me separo de algunas consideraciones, como preciso en este documento.

RAZONES DE LA CONCURRENCIA**a) Legitimación de la Comisión de Derechos Humanos de Morelos**

Estoy a favor de reconocer legitimación al citado organismo para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad, pero no comparto la interpretación que se realiza en la última parte del párrafo veintitrés de la sentencia, descrita en párrafos previos, en el sentido de que una comisión estatal no tiene legitimación para promover este medio de control constitucional si no argumenta violación a derechos humanos.

A mi juicio, los organismos garantes de protección de los derechos humanos pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas, sin necesidad de justificarse que tales leyes se estén combatiendo por violar derechos humanos. Podría parecer lógico que solo esa tutela les corresponda a dichas comisiones protectoras, pero la segunda parte del párrafo que contiene el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional no contiene esa restricción, a diferencia de la primera parte de ese mismo párrafo, que al referirse a la legitimidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo ciñe a interponer este medio de control constitucional solo respecto a normas que vulneren los derechos humanos, como puede observarse de la siguiente transcripción:

¹ Publicado el 12 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

² Los Ministros José Fernando Franco Gonzáles Salas, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayan y la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³ Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y la suscrita, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat integramos dicha mayoría.

⁴ El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se apartó de las consideraciones distintas a la insuficiencia de la votación.

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

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

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;**

[...]

Me parece que la última oración habilita a las comisiones de derechos humanos locales a presentar acciones de inconstitucionalidad con la sola condición de que sea “en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales”. Desde mi perspectiva, respetuosamente, una interpretación contraria implicaría encontrar restricciones donde no las hay.

Ante la falta de restricción expresa en el texto constitucional, y que las entidades federativas cuentan con menos instancias legitimadas, a contrapelo de la Federación, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de alguna normativa local viciada (situación en la que los afectados directos son los ciudadanos de esa entidad), considero que el constituyente permite que estos organismos locales de protección puedan desplegar una defensa con alcances mayores a los que pudiera tener el organismo homólogo a nivel nacional⁵.

Esta ha sido mi postura en otros asuntos similares, así que, en congruencia con la postura que he sostenido en este Tribunal Pleno, aunque voté a favor del estudio de legitimación, me apartó de la consideración que menciono.

b) Parámetro de regularidad constitucional en el estudio de fondo

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria, el presente voto concurrente me permite expresar una perspectiva adicional que subyace a las violaciones de procedimiento legislativo, y que ha sido mi postura en asuntos similares⁶.

En mi opinión, existe un parámetro de índole constitucional, de carácter federal, que fue desatendido por las personas legisladoras que integran el Congreso local, en específico, el previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que tales poderes se organizarán conforme con la Constitución de cada Estado:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

Considero que dicho mandato convierte a la Constitución del Estado de Morelos en un parámetro de regularidad para el caso concreto, que debe observarse para dilucidar si, efectivamente, hubo un incumplimiento a lo previsto en la Constitución Federal.

⁵ Esta ha sido mi postura en otros asuntos similares. Por ejemplo, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 96/2018, el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno analizó la legitimación del Instituto de Transparencia de Veracruz en la que se impugnó la reforma a la ley de transparencia del mismo Estado.

El tema en legitimación consistió en que el inciso h) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, exige que los organismos garantes locales previstos en el artículo 6 constitucional pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales para proteger la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales.

Una minoría de los integrantes de este Tribunal Pleno proponía sobreseer el asunto al considerar que, de una lectura de esta fracción, se desprendería que el organismo no tenía legitimación para plantear conceptos de invalidez para proteger su autonomía so pretexto de la vinculación de sus funciones con la protección de estos derechos. Sin embargo, en dicho asunto, me posicioné en el sentido de considerar que no existía esa limitación en el texto constitucional.

⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 116/2020, resuelta el veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

La Constitución local señala en su artículo 50 que “[e]n la reforma, derogación o abrogación de las Leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación” y el artículo 44 indica que “[p]ara 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”.

Es necesario ponderar que, como se expuso párrafos atrás, el Congreso de Morelos aprobó la modificación al artículo 135 de su reglamento sin alcanzar la votación mínima que para ello exige su propia Constitución, en la medida que las dos terceras partes de las veinte personas que lo integran da como resultado una exigencia mínima de trece punto treinta y tres votos, que no puede cumplirse sólo con trece, y hace necesario, para salvaguardar la legitimidad democrática de la decisión, incrementar uno para cubrir, redondear o alcanzar la porción de voto faltante, lo que necesariamente lleva a exigir catorce. En ese sentido, si la reforma fue aprobada por trece votos de los veinte integrantes de la legislatura, no se cumple con la mayoría calificada.

Esta situación representa una inobservancia directa a la Constitución del Estado de Morelos que impacta en el **parámetro previsto en la Constitución Federal**, pues, como señalé, el Poder Legislativo del Estado de Morelos se organiza, conforme a su propia Constitución, a través de los parámetros de votación mínima para la reforma o adición de sus leyes o decretos, lo cual fue inobservado por parte del Poder Legislativo de esa entidad.

Así, a diferencia de otros asuntos en los que la Suprema Corte ha analizado violaciones al procedimiento legislativo, considero que aquí el problema medular no sólo se centra en si existió un adecuado debate parlamentario y que éste se vio afectado a partir de violaciones a la normativa interna, sino también y con una preponderancia mayor, una flagrante inobservancia al mandato previsto en la Constitución local por parte del legislador y que se traduce, a su vez, en una violación al artículo 116 de la Constitución Federal.

Si bien el incumplimiento con la votación mínima advertida incide negativamente en la legalidad y la democracia deliberativa, de mayor relevancia es que se entraña una trasgresión al artículo 116 de la Constitución Federal que no sólo no puede ser soslayada, sino que debiera ser el motivo principal de la invalidez, porque no trasciende únicamente a leyes orgánicas o procedimentales locales, sino a la misma Constitución local, la cual tiene una calidad especial de acuerdo con el artículo 116 mencionado.

Si uno de los poderes locales de una entidad actúa en abierta trasgresión a su Constitución local, está infringiendo el artículo 116 ya mencionado, que claramente dispone: “*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos*”⁷. Se trata de un **principio de orden político instruido textualmente desde nuestra máxima norma fundamental**.

Una actuación legislativa como la que se presentó en el caso concreto tiende a convalidar que el poder de un Estado no se organice conforme a su Constitución local, lo cual contraría el mandato transcrito. Invalídala sólo desde una perspectiva netamente procedimental generaría **el efecto perverso** de que pudiera interpretarse que no importa qué ordenen las constituciones: es posible y viable desobedecerlas y considerar subsanado el daño toda vez que existió deliberación parlamentaria.

Por estas razones, considero que, al existir trasgresiones a una constitución local por parte de un poder de una entidad federativa, este caso es distinto al supuesto donde las violaciones procesales provienen de leyes de inferior jerarquía. La violación mayor deriva del desacato a su propio documento fundamental local por su vínculo directo con la Constitución Federal.

Si bien comparto la afectación a la legalidad y a la democracia deliberativa en este caso, son las reflexiones anteriores, más ceñidas y concurrentes, las que me llevaron a votar a favor de la propuesta, pues consideré que la inobservancia del Poder Legislativo del Estado de Morelos a su propia organización interna, de conformidad con lo que mandata su Constitución local, es una desatención a la regularidad impuesta directamente por el artículo 116 de la Constitución Federal, una violación tan grave que tiene como efecto la invalidez del procedimiento legislativo.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente firmado electrónicamente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del veintidós de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁷ El precepto agrega después una serie de principios básicos a seguir, pero además de anotarlos después de una coma, no establece que solamente esas reglas no podrán franquearse, al contrario, es expreso de que los poderes de los Estados se organizarán acorde a sus constituciones.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2020 Y SU ACUMULADA 125/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó que es fundado dicho medio de control constitucional y declarar la invalidez del Decreto seiscientos cuarenta y seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, 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.

Al respecto debo señalar que, si bien compartí la determinación tomada, en torno a la **invalidez** del decreto impugnado, pues considero que no fue aprobado por la mayoría calificada de diputados que marca la Constitución del Estado de Morelos.

No obstante me separo de las consideraciones de la sentencia en donde se analiza el segundo grupo de violaciones al procedimiento legislativo, concluyéndose que existió una violación a dicho procedimiento pues el dictamen de la iniciativa de reforma al artículo 135 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, no fue dado a conocer con la anticipación que marca la ley a todos los Diputados, ello aun y cuando el Congreso del Estado calificó el asunto como de urgente y obvia resolución, pues no realizó ninguna motivación al respecto.

Lo anterior es así, pues como lo he sostenido en diversos precedentes -entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020¹ - considero que las violaciones al procedimiento legislativo **deben ser de tal entidad** que resulten invalidantes, sin que deba además agregarse requisitos no contemplados en las normas que rigen los procedimientos legislativos.

En el presente caso, si bien es cierto -como lo afirma la ejecutoria- no existe constancia de que el dictamen se haya publicado en la página de internet, la realidad del análisis del procedimiento legislativo se obtiene que **todos los integrantes, particularmente la minoría parlamentaria que accionó el presente medio y que votaron en contra de la reforma, tenían conocimiento del contenido del dictamen y de la iniciativa.**

Ello es así pues **seis de las siete**² Diputadas firmantes, es decir, Maricela Jiménez Armendáriz³, Naida Josefina Díaz Roca⁴, Rosalinda Rodríguez Tinoco⁵, Tania Valentina Rodríguez Ruiz⁶, Blanca Nieves Sánchez Arano⁷ y Keila Celene Figueroa⁸ **participaron en la sesión e hicieron uso de la tribuna a efecto de pronunciarse ampliamente sobre su disidencia en la reforma aprobada; sin que se advierta un solo pronunciamiento en el que haya manifestado que el Dictamen legislativo no se repartió para su conocimiento.**

Más aun, tanto la iniciativa como el Dictamen legislativo únicamente versaban **sobre un sólo precepto**, a saber, el artículo 135 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos. De ahí que -considero- tampoco se trataba de una reforma de tal amplitud como para advertir que no pudiesen haber tenido conocimiento de ésta en la sesión respectiva. Siendo que en el caso sí existe constancia **de que en la sesión se dio lectura al dictamen sintetizado**, por lo que no existen elementos que se desprenden de las constancias que permiten presumir que los integrantes del Congreso no hayan tenido conocimiento del asunto a discutir.

Por otra parte -siguiendo el criterio que he sostenido en los precedentes de las controversias constitucionales 94/2016 y 95/2016⁹, así como la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020¹⁰ tampoco comparto que el hecho de que el asunto se haya calificado como de urgente y obvia resolución sin motivar tal calificativa, tenga efectos invalidantes del proceso legislativo.

¹ Fallada el veintinueve de septiembre de dos mil veinte por mayoría de ocho votos.

² La Diputada Erika García Zaragoza no hizo uso de la voz pero sí manifestó su voto en contra.

³ Intervención en las páginas 155 a 156 del proceso legislativo enviado por el Congreso en su informe.

⁴ *Ídem*, páginas 156 a 158.

⁵ *Ídem*, páginas 158 a 160.

⁶ *Ídem*, páginas 160 a 162.

⁷ *Ídem*, páginas 162 a 164.

⁸ *Ídem*, páginas 164 a 166.

⁹ Falladas en las sesiones de veintidós y veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁰ Fallada en la sesión de siete de septiembre de dos mil veinte.

Ello lo considero así, pues la realidad es que el Reglamento Interior del Congreso del Estado de Morelos en su artículo 112¹¹ señala que los **asuntos que así se requieran podrán calificarse como de urgente y obvia resolución**, dándose curso a las propuestas o acuerdos y poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura. **Sin que se señale que debe hacerse alguna justificación al respecto, como lo sostiene la sentencia.**

Por lo que me parece que en el presente caso, la calificación de urgencia de un asunto no tenía como condicionante que fuese acompañada de una justificación.

Así, por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la sentencia, pero me aparto de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- 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 esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente firmado electrónicamente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veintidós de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2020 Y SU ACUMULADA 125/2020.

En sesión celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, donde se analizó la constitucionalidad del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, reformado y adicionado mediante el Decreto número seiscientos cuarenta y seis, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

El criterio mayoritario se decantó por declarar la invalidez del citado precepto por estimar que, en la aprobación de las reformas en cuestión se habían cometido violaciones al proceso legislativo con potencial invalidante que incidieron negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Para mayor claridad sobre el contenido de la norma declara inválida, a continuación, se transcribe su texto, resaltando en negrillas las partes que fueron objeto de adición y reforma.

ARTÍCULO 135.- Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

(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)

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.

¹¹ ARTÍCULO 112.- Podrá **calificarse de urgente y obvia resolución por la asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran** y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura.

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

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.

Las transgresiones advertidas por la mayoría del Tribunal Pleno consistieron en lo siguiente:

1. No se respetaron las reglas de votación para la aprobación de las reformas al precepto impugnado, en concreto, la prevista en el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, en la que medularmente se ordena que toda iniciativa, para tener el carácter de ley o decreto, requiere que sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura local. Lo anterior porque las modificaciones en cuestión fueron votadas por trece de los veinte integrantes de la legislatura, los que en sí mismos representan menos de las dos terceras parte de la composición total del Congreso del Estado de Morelos;
2. El dictamen relativo a las reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, no fue dado a conocer con la anticipación que señala la ley a todos los integrantes del Congreso de dicha entidad federativa; además de que, aun cuando éste se incluyó en el orden del día para su discusión por estimar que se trataba de un asunto de urgente y obvia resolución, no se expusieron los motivos para sustentar tal decisión.

Discrepo del criterio mayoritario por las siguientes razones:

El artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos establece lo siguiente:

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.

Como puede notarse, el precepto en cuestión mandata que la aprobación de las leyes y decretos que expida el Congreso, sean aprobados por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, la cual, de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución local se compone por veinte legisladores en total.

Según las constancias del expediente, la adición del párrafo tercero y las adiciones de los párrafos cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, fueron aprobadas por trece de los veinte diputados que estuvieron presentes en la sesión donde se debatió dicho asunto.

Considero que dicha votación fue suficiente para tener por aprobadas las modificaciones al ordenamiento mencionado, tomando en cuenta que la regla de votación a que se refiere el artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos solo es aplicable a leyes y decretos, más no así a los reglamentos, que tienen una naturaleza jurídica distinta.

Debe tenerse en cuenta que, si bien, entre la ley y el reglamento existen relaciones, se diferencian entre sí, en tanto que este último se encuentra subordinado a la ley, del cual incluso depende para su validez, pues atendiendo a los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley, sus disposiciones no pueden derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de ésta, ya que sólo tiene por objeto proveer a su exacta observancia.

Por su parte, el decreto es un mandamiento normativo de carácter particular, cuya vigencia está limitada a espacio, tiempo, lugares o personas, a diferencia de las leyes y reglamentos cuyas disposiciones son generales, impersonales y abstractas. Un claro ejemplo de decretos en el ámbito legislativo lo son aquellos por los que se expide un nombramiento.

Tomando en cuenta estas diferencias, así como el hecho de que en el artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos no se estableció que los reglamentos que expida el Congreso local deben ser aprobados por la votación calificada señalada en tal precepto, es que puede concluirse que la aprobación de esta clase de ordenamientos, así como sus adiciones y reformas requieren tan solo de una votación mayoritaria simple, de acuerdo con lo que se señala en el artículo 134 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.¹

¹ ARTÍCULO 134.- Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y este Reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.
Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes.

En tal virtud, y dado que las modificaciones al artículo 135 del Reglamento del Congreso local fueron aprobadas por una votación de trece de los veinte diputados integrantes de la legislatura, es decir, por más de la mitad de sus miembros, llegó a la conclusión de que en este caso se respetaron las reglas de votación previstas, tanto en la Constitución del Estado de Morelos, como en el Reglamento para el Congreso de dicha entidad federativa.

Por otra parte, con relación a lo sustentado por el criterio mayoritario en cuanto que, en la aprobación de las reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se cometieron violaciones al proceso legislativo con potencial invalidante al no haberse dado a conocer el dictamen respectivo con la anticipación que marca la ley, así como porque dicho asunto fue incluido como de urgente y obvia resolución en el orden del día, sin haberse expuesto motivación alguna para ello, también discrepo con tal conclusión pues estimo que, en este caso, no hay evidencia que demuestre que no se respetaron los principios democráticos que deben caracterizar al debate parlamentario.

De la lectura del semanario de los debates de la sesión ordinaria celebrada el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, y continuada el veintisiete de noviembre de ese mismo mes y año, se advierte en efecto, que el dictamen correspondiente a las reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se decidió incorporar en el orden del día por una votación mayoritaria de trece votos a favor, sin motivar de forma expresa el carácter de urgencia y obvia resolución.

Por otra parte, es cierto que no hay constancia en el expediente que demuestre que el dictamen en comento haya sido publicado en la página de internet del órgano legislativo, antes de la sesión donde se debatió dicho asunto.

Sin embargo, contrario a lo resuelto por la mayoría, considero que tales incidencias no impactaron en la calidad democrática del debate parlamentario, pues de lo expuesto en el citado semanario, no se aprecia que los legisladores hayan alegado en algún momento desconocer el contenido y sentido de la propuesta sometida a su conocimiento.

Por el contrario, consta en el registro de la sesión celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, que se produjo un abierto debate en torno a las reformas al citado precepto reglamentario, tanto a favor como en contra de la propuesta, lo cual incluso se reflejó en la votación final en la que se observa que trece legisladores aceptaron las modificaciones al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en tanto que siete legisladoras se opusieron a ello.

En tal virtud, y dado que en este caso, no existe evidencia alguna para estimar que la voluntad parlamentaria que se expresó en torno a las reformas y adiciones al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos estuvo de algún modo viciada por el desconocimiento de la propuesta que fue sometida a la consideración del Pleno del Congreso local, no encuentro razón que sustente la conclusión mayoritaria de que se hayan transgredido los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa.

Al no haber existido, a mi consideración, violación alguna a las reglas de votación, así como a los principios de la democracia deliberativa en la aprobación de las reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, no comparto la declaración de invalidez aprobada por la mayoría.

Ministra 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 esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto particular firmado electrónicamente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del veintidós de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.