

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 111**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 25 DE OCTUBRE DE 2010**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta y cinco minutos del lunes veinticinco de octubre de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano por estar disfrutando de vacaciones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento diez, ordinaria, celebrada el jueves veintiuno de octubre de dos mil diez.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

## II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes veinticinco de octubre de dos mil diez:

### II.I. 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 Y 17/2010

Acciones de inconstitucionalidad promovidas por los Partidos Políticos Convergencia, del Trabajo, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 33, párrafo primero, de la Constitución Política; 12, 18, numeral 1, inciso e), 25, numeral 1, inciso e), 29, numeral 1, inciso e), 43, numeral 2, 44, numerales 1, inciso e), 2 y 3, 45, numeral 1, incisos a) y b), 46, numeral 1, incisos f) y g), 133, numeral 7, 134, 141, numeral 2, 146, numeral 3, 159, numerales 1, 3, inciso a) y 5, 160, numeral 1, inciso d), 182, numeral 2, 192, numeral 3 y 194, numeral 2, 265, numeral 1, inciso a), 271, numerales 3 y 5, 273, numeral 2, del Código Electoral; y 89 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana, todos del Estado de Coahuila. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 27, numeral 4, de la Constitución Política; quinto transitorio del*

*Decreto Número 262, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política; 6, numeral 6, 72, numeral 5, 142, 143 y 213, numeral 8, del Código Electoral; segundo transitorio del Decreto Número 263, por el que se expide el nuevo Código Electoral, todos del Estado de Coahuila. CUARTO. Se declara fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Coahuila, consistente en regular de manera deficiente en el Código Electoral de esa entidad federativa, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en el ámbito jurisdiccional, prevista en el inciso I) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución Federal. En consecuencia, el órgano legislativo de dicho Estado deberá legislar a la brevedad posible, para corregir la deficiencia apuntada, antes de la celebración de la jornada electoral estatal del primer domingo de julio de dos mil once. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando cuarto “14. Omisión de regular lo relativo al recuento de votos en sede jurisdiccional (Decretos Números 263 y 264, por los que se expide un nuevo Código Electoral y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila)” (páginas de la trescientos ochenta y tres a la

trescientos noventa y dos), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Cuarto, consistente en declarar fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de dicha omisión, toda vez que, si bien el legislador local estableció el juicio electoral en el que, entre otras causales de nulidad, prevé la de los resultados consignados en las actas de cómputos estatales, distritales y municipales, también es evidente que en ningún momento dispone que, para ese efecto, el Tribunal Electoral local podrá realizar el recuento de votos y las reglas para ello, por lo que, como lo aduce el accionante, efectivamente, el legislador local no previó reglas o supuestos para el recuento de votos en sede jurisdiccional, como sí se prevé en sede administrativa, según se advierte del propio artículo 213 del Código Electoral local.

Por consiguiente, la omisión en que incurre el legislador local resulta violatoria de lo dispuesto en el precepto constitucional que se estima infringido, por lo que, al haber contravenido el marco establecido en la Constitución Federal, el Congreso del Estado debe subsanar dicha omisión.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que en ocasiones anteriores ha votado en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas. El señor Ministro Franco González Salas manifestó que en los mismos términos se ha pronunciado en

contra de la procedencia del referido medio de control de la constitucionalidad para impugnar ese tipo de omisiones.

Sometida a votación la propuesta del proyecto se manifestó a su favor una mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que dicha votación impediría declarar fundada la omisión impugnada e incluso que existen diversos preceptos que establecen la posibilidad de que el Tribunal Electoral realice diligencias para mejor proveer con el objeto de llevar a cabo los recuentos respectivos, razón por la cual ha sostenido que en realidad se trata de una indebida regulación.

Indicó lo delicado de que por falta de integración del Tribunal Pleno no se llame la atención de que las reformas no cumplen adecuadamente con la disposición constitucional aplicable, por lo que en el caso sumó su voto al de la mayoría a efecto de que el legislador local revise la normativa impugnada y emita la normativa respectiva, recordando que cabe la posibilidad de que si no se logra la votación necesaria para que se pueda tomar una decisión, el Tribunal Electoral podría inaplicar los preceptos respectivos,

por lo que consideró que debe indicarse al legislador local que debe expedir la normativa respectiva a fin de recomponer el sistema.

Señaló además, que en su opinión el sistema completo, por omisión o por falta de congruencia, es inválido, por lo que en el caso concreto sin separarse del criterio que siempre ha sustentado sobre omisiones legislativas, se sumó a la mayoría para lograr los ocho votos necesarios para declarar fundada la omisión legislativa de mérito.

Por tanto, se aprobó la propuesta del proyecto relativa a declarar fundada la omisión legislativa del Congreso del Estado de Coahuila, consistente en regular de manera deficiente en el Código Electoral de esa entidad federativa, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en el ámbito jurisdiccional, prevista en el inciso I) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución Federal, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, con el voto en contra de la señora Ministra Luna Ramos por lo que se refiere a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar omisiones legislativas.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando cuarto “15. Limitación adicional a

las previstas en la Constitución Federal, respecto de la contratación de espacios en radio y televisión por parte de terceros (artículo 43, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila)” (páginas de la trescientos noventa y dos a la trescientos noventa y nueve), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en reconocer la validez de dicho precepto, al resultar infundado el argumento del promovente, en el que el accionante afirma que el artículo impugnado contraviene lo dispuesto en los artículos 1º, 6º, 7º, 41 y 116 de la Constitución Federal, al establecer mayores limitaciones que las que se prevén a nivel constitucional, respecto de los derechos de los partidos políticos y resultar violatoria de las libertades de expresión y de imprenta y de los derechos de acceso a la información y libre determinación de los partidos políticos.

En la consulta se propone declarar infundado el concepto de invalidez pues, del precepto impugnado, se advierte que, contrario a lo que señalan los accionantes, no se limita el acceso de los partidos políticos a los medios impresos, lo que se prevén son reglas para ese efecto, como se advierte de lo señalado en el numeral 2 del artículo 43, en tanto dispone “*Durante los procesos electorales, es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar espacios en los medios de comunicación impresos para difundir mensajes de propaganda institucional y los orientados a la obtención del voto durante las precampañas y campañas electorales a*

*través del Instituto, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. (...)*”, disposición que encuentra razonabilidad en cuanto no debe utilizarse propaganda de manera que influya en las preferencias electorales de los ciudadanos.

De igual manera, es infundado lo alegado por el accionante, acerca de que se viola la libertad de expresión y de imprenta de terceras personas, al impedírseles emitir su opinión en materia político-electoral, toda vez que el accionante parte de la premisa inexacta de que el artículo impugnado, impide o prohíbe la publicación de opiniones en medios impresos, siendo que, como se advierte de su transcripción, lo que establece el artículo 43, numeral 2, e inciso i), es, primero, que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar espacios en medios impresos para *“difundir mensajes de propaganda institucional y los orientados a la obtención del voto durante las precampañas y campañas electorales”*, así como que *“En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en medios impresos en favor o en contra de algún partido político, precandidato o candidato, por parte de terceros”*, lo que en modo alguno se traduce en que se afecte la libertad de expresión y de imprenta de los ciudadanos para emitir opiniones en materia política, sino que no podrá hacerlo a favor o en contra de algún partido político, precandidato o candidato, lo que igualmente encuentra sentido en cuanto se evite que se

realice propaganda que influya en las preferencias electorales.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto ya que desde el encabezado del precepto impugnado se generan complicaciones al establecer la contratación de espacios de radio y televisión por terceros, cuando en realidad debe señalarse la contratación en medios impresos.

Precisó que este Alto Tribunal en diversos precedentes ya ha definido que es competencia de la Federación la regulación de radio y televisión y lo que se refiere a la regulación del resto de los medios de comunicación, incluido internet, es competencia de los Estados, por lo que consideró que se deberían excluir todas las consideraciones que se refieren al legislador federal o al Instituto Federal Electoral o al artículo 41 constitucional para realizar el análisis exclusivamente a la luz del artículo 116 constitucional.

Agregó que el análisis que debe realizarse del artículo 43, numeral 2, impugnado, no es desde la lógica de los partidos políticos, de los precandidatos o de los candidatos, sino desde la óptica de los ciudadanos que participan y forman parte de una sociedad que pretende desarrollar sus condiciones democráticas, ya que a su parecer en dicho numeral sí hay una restricción absoluta respecto de la

contratación de propaganda en medios impresos a favor o en contra de un partido político o precandidato o candidato por parte de terceros, lo que implica que es una norma que claramente está afectando a los individuos en su derecho fundamental de libertad de expresión, al no permitirles expresarse y constituir opinión mayoritaria.

Ante ello, señaló comprender la restricción del artículo 41 constitucional en cuanto a que en las campañas no puede denostarse a los candidatos a través del radio y la televisión; sin embargo, indicó no comprender cuál es el sustento constitucional para que el legislador local establezca limitaciones a la libertad de expresión en cuanto a las contiendas políticas sin existir ninguna base constitucional para ello y teniendo como único elemento material de la Constitución la equidad de las contiendas, estimando que la equidad en la contienda no permite restringir las posibilidades de contratación de propaganda por parte de los ciudadanos para hacer valer sus opiniones en una sociedad que aspira a una raigambre democrática, recordando que el fin legislado puede ser legítimo; sin embargo, estimó desproporcionado establecer la prohibición absoluta impugnada.

Estimó que la prohibición del artículo 41 constitucional para que no se generen campañas denostativas está claramente limitada a los ámbitos de radio y televisión, que son los de competencia federal, pero que dicho precepto

*Sesión Pública Núm. 111      Lunes 25 de octubre de 2010*

constitucional no puede generar una restricción material para que los ciudadanos no puedan emitir opiniones, en materia político-electoral para construir el pensamiento democrático. Agregó que el precepto es inconstitucional, porque aun cuando aspira a un fin legítimo extraído del artículo 116 constitucional, lo cierto es que los medios, en tanto son prohibiciones absolutas para los ciudadanos, son completamente desproporcionados y restringen de una manera fundamental la libertad de expresión.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra del proyecto estimando que conforme a precedentes sustentados por este Alto Tribunal podría invalidarse el numeral 2 del artículo 43 del Código impugnado, en la porción que indica “exclusivo” y el inciso i) del propio numeral. Para sustentar lo anterior se refirió a los criterios sustentados por el Pleno relativos a los límites que puede tener la libertad de expresión y el artículo 7° constitucional, entre otros lo que dieron lugar a las tesis cuyos rubros indican: *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6° Y 7° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO MEXICANO”* y *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ARTÍCULO 55 NUMERAL 2, PRIMERA PARTE DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS VIOLA ESE DERECHO FUNDAMENTAL”*.

Recordó que cuando se refirió a censura previa ello fue porque se ordenaba que se supervisara lo dicho en medios impresos lo que implicaba la suspensión inmediata y tomar medidas y sanciones, sosteniéndose que ello no era válido al atender contra los artículos 6º y 7º constitucionales, dando lectura a las tesis que llevan por rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO” y “CENSURA PREVIA SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN”, señalando que en este último caso se refería a las letras o contenido de los carteles respectivos, lo que se estimó no ser violatorio de los artículos 6º y 7º constitucionales, de lo que deriva que este Pleno ha aceptado las limitantes en la regulación mas no la prohibición absoluta.

Finalmente, agregó que en el Código Federal de Instituciones Electorales se establece en sus artículos 232 y 342, inciso j): *“La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener en todo caso una identificación precisa. La propaganda que en el curso de una campaña difunda por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos no tendrán más límite que lo que se establece en el artículo 7º de la Constitución, que al respecto es la vida privada de los candidatos, autoridades, terceros y de las instituciones”* y *“La difusión de propaganda político-electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios*

*partidos o que calumnien a las personas”*, siendo la única propaganda cuya difusión se restringe.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que originalmente estaba a favor del proyecto aun cuando le han llamado la atención los argumentos que se han dado en la sesión. Señaló que inicialmente debe tomarse en cuenta que se trata de la propaganda en medios impresos, sin que el artículo 116 constitucional se refiera a ésta, por lo que se trata de un ámbito en el que opera la libertad de configuración siendo necesario determinar si los términos en que se ejerció por el legislador local en la norma impugnada se está violando algún derecho fundamental.

Además, indicó que la limitante establecida en el artículo 41 constitucional en el sentido de que la propaganda política o electoral que difundan los partidos, se abstenga de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas es aplicable a todos los medios, no sólo únicamente respecto de radio y televisión, ya que en general se refiere a cualquier medio.

En el caso concreto señaló que el inciso i) del numeral 2 del artículo 43 impugnado, no es inconstitucional en tanto se refiera exclusivamente a la prohibición que establece el citado artículo 41 constitucional, pero podría considerársele inconstitucional si se pretendiera un absoluto para que rigiera cualquier publicación en cualquier medio que sea en

contra de otro candidato de un partido político, considerando que debe analizarse con cuidado porque es parte del debate político que en medios impresos haya manifestaciones a favor o en contra de algún partido político o de algún candidato, considerando que si a dicho inciso no se le da el sentido correcto se podría invalidar con motivo de la ponderación respectiva.

En cuanto al encabezado del citado numeral 2 consideró que establece una serie de disposiciones para que los medios de comunicación impresos pongan a disposición de los partidos políticos los espacios que tienen.

Estimó que existen dos temas que se deben resolver, el primero derivado del argumento del señor Ministro Cossío Díaz, consistente en que, al parecer, con la norma impugnada se da una especie de monopolio a los partidos políticos para poder eventualmente contratar este tipo de propaganda en medio impresos y excluye a los candidatos y precandidatos, salvo que sea a través de su partido político y coalición y a través de los espacios disponibles en contratación, considerando al respecto que el problema es complejo, siendo necesario determinar si se puede establecer un sistema por el Instituto Electoral con el objeto de generar condiciones de equidad en cuanto a la propaganda en prensa, o bien quedan los partidos políticos y los candidatos en libertad para contratar espacios en prensa en tanto cumplan con las reglas y normas que se refieren a

la erogación de sus recursos y el límite de gastos de su campaña. Un segundo tema sería si teniendo los partidos políticos a nivel local el monopolio de los registros de los candidatos ello justifica que la contratación respectiva sólo pueda ser realizada por los propios partidos; y, el tercer tema sería si es válido que a los candidatos y a los ciudadanos se les impida contratar propaganda en medios impresos para expresarse a favor o en contra de algún candidato o partido político, pero finalmente las limitaciones son diferentes en uno y otro caso, en el caso de candidatos y precandidatos es absoluta, en el otro, la ley local lo condiciona a contrataciones en medios impresos en favor o en contra de algún partido político, precandidato o candidato por parte de terceros.

Al respecto estimó que el monopolio que tienen los partidos políticos, puede ser razonable en tanto se refiere a campañas y precampañas, en donde son responsables los partidos políticos en principio sujetos a escuchar opiniones; además, consideró que el inciso i) en comento, como está redactado, sí violenta los derechos de los particulares para contratar espacios en los medios impresos de comunicación, en tanto no violenten lo previsto en el artículo 41, fracción III, inciso d).

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra del proyecto. Señaló que en materia de radio y televisión la Constitución prevé una serie de limitaciones que

*Sesión Pública Núm. 111      Lunes 25 de octubre de 2010*

únicamente son aplicables a esos medios a través de la regulación federal, sin que de ello se siga que el legislador local pueda establecer otras limitantes respecto de medios impresos que pueden ser violatorias de la libertad de expresión.

Estimó que la regulación impugnada no se limita a condicionar los supuestos en comento, considerando que en la norma impugnada se establece un control adicional que es una limitación general no prevista en la Constitución.

Compartió lo señalado por el señor ministro Franco González Salas en cuanto a que la publicidad respectiva no podría incurrir en denostar a las instituciones ni en calumniar a los candidatos, prohibiciones previstas en el artículo 41 constitucional.

Por otro lado, señaló que el derecho exclusivo que se da a los partidos deja fuera a los ciudadanos, prohibiendo incluso que éstos puedan contratar propaganda en medios impresos, con lo que se viola la Constitución y se afecta gravemente la libertad de expresión y a la democracia, la cual debe ser esencialmente deliberativa, por lo que estimó que el precepto impugnado es inválido ya que, por un lado, las legislaturas de los Estados no tienen atribuciones para establecer limitaciones al derecho de los partidos a contratar propaganda en medios impresos y, por otro, se limita el

derecho de los ciudadanos, lo que no es disponible para las legislaturas de los Estados.

El señor Ministro Silva Meza señaló que las normas impugnadas limitan la libertad de expresión, indicando que en el caso no hay parámetros de razonabilidad o de proporcionalidad frente a la afectación que se da a la libertad de expresión, ya que ni en los artículos 41 y 116 constitucionales se establecen limitaciones a la contratación de propaganda en medios impresos.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó compartir los argumentos que se han dado en contra del proyecto, expresando dudas únicamente sobre si el señor Ministro Franco González Salas propuso realizar una interpretación conforme del inciso i) del numeral 2 del artículo impugnado, con el objeto de establecer la restricción únicamente de la contratación de propaganda en medios impresos en la que se usen expresiones de menosprecio en contra de algún partido político.

En cuanto a los medios impresos manifestó su conformidad con todos los argumentos, considerando que los partidos políticos están defendiendo derechos ciudadanos, lo que podría ser ajeno a su ámbito competencial, ya que para impugnar la violación de esos derechos la Constitución General y las leyes aplicables establecen los medios procedentes.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que originalmente estaba a favor del proyecto ya que dichos principios pueden regir para cualquier tipo de propaganda, inclusive para la escrita, sea el medio que sea, siempre que garanticen una sana contienda electoral; sin embargo, le son convincentes las intervenciones de los señores Ministros. Además, agregó que resulta relevante lo expresado por el señor Ministro Aguilar Morales en cuanto a si los partidos políticos están legitimados para defender derechos de los particulares.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que refirió a interpretación conforme pero al final de su intervención se pronunció por su invalidez.

Agregó que un primer problema es determinar si resulta válido que el legislador local establezca un sistema para que el Instituto Electoral Local controle los términos en que se contrate propaganda impresa, lo que consideró dudoso ya que el artículo 116 constitucional no señala nada al respecto, lo que podría afectar la validez de todo el numeral 2 del artículo 43 impugnado, ante lo cual se pronunció por la invalidez total del citado numeral 2, porque permitiría al legislador local regular más allá del marco constitucional en aras de la equidad, lo cual vulnera el derecho de libre expresión que tiene como único límite el establecido en la

Constitución señalado en el artículo 41, fracción III, apartado c).

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que al tratarse de una acción abstracta y atendiendo a la función que da la Constitución General a los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y la conformación de la titularidad de los órganos del Estado, éstos sí pueden impugnar leyes por estimarlas violatorias de derechos fundamentales, pues de lo contrario sería tanto como suponer que los partidos políticos, únicamente pudieran plantear cuestiones orgánicas o competenciales, considerando que los partidos políticos están legitimados para impugnar cualquier violación de la Constitución.

Agregó que ya se ha definido que existe una prohibición expresa para que los particulares puedan contratar espacios en medios impresos, ante lo cual resulta claro que los preceptos impugnados son inconstitucionales.

Por otro lado, existe un segundo problema señalado por el señor Ministro Franco González Salas respecto a si efectivamente y por regulación de los medios impresos, el legislador local tiene la posibilidad de imponerle a los particulares una condición de equidad que en principio es para los partidos políticos de conformidad con lo previsto en el inciso g) de la fracción IV del 116, precisando que la condición de equidad debe ser en el financiamiento pero no

tiene por qué darse durante la campaña, en la inteligencia de que las denostaciones se sancionan a través de otro mecanismo y en forma posterior, sin que pueda establecerse una censura previa que en diversas ocasiones se ha declarado inconstitucional.

Recordó que en cuanto a los particulares el problema no es sólo la prohibición absoluta sino que se imponga a la sociedad un modelo en el cual ésta tenga que manejar una condición de equidad, estimando raro que se impidan los ataques en las campañas electorales, ya que al ser una democracia deliberativa se han construido criterios para considerar que entre servidores públicos el nivel de crítica puede ser o debe ser incluso mayor al de los sujetos privados. Agregó que a los sujetos privados se les impone un modelo en el que el Instituto Federal Electoral señala los espacios, determina el tamaño de los espacios y posteriormente, sin que exista sustento alguno para solicitar a los particulares que se comporten con equidad, pues ello implicaría una democracia controlada en cuanto a los medios de expresión.

Estimó que es inconstitucional respecto a los particulares por tratarse de una prohibición absoluta y porque se les exige una condición de equidad característica de los partidos políticos como sujetos de interés público dotados de financiamiento público, señalando que los preceptos analizados son inconstitucionales.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que en el tema concreto está en contra del proyecto, ya que se hace referencia a la libertad de expresión, la cual se considera como inviolable, para lo cual dio lectura a lo previsto en el artículo 7 constitucional, precisando que en la reforma al artículo 41 constitucional se estableció un límite al uso de la radio y de la televisión para efectos electorales, midiéndose la equidad a través de la dotación de tiempos de Estado para los partidos políticos facultándose a los institutos electorales, al federal, para la distribución de equidad, sin que se refiera a la libertad de comunicación impresa, por lo que todo aquello que limite el citado derecho fundamental sin sustento es inconstitucional.

Agregó que el encabezado del numeral 2 de la norma impugnada al referir a un derecho exclusivo de los partidos políticos a contratar espacios en los medios de comunicación impresos para difundir mensajes de propaganda institucional, establece la diferencia fundamental entre propaganda y publicidad, mientras que la publicidad se refiere a ideas y a personas, en tanto que la propaganda se refiere a objetos que se quieren vender.

Estimó que la ley realiza una distinción al señalar la propaganda institucional y la orientada a la obtención del voto, sin que el artículo 41 constitucional defina a los partidos políticos como instituciones sino como entidades,

pudiendo comprenderse a qué se refirió el legislador por propaganda; sin embargo lo grave es que la contratación de dicha propaganda se realice a través del Instituto, con lo que se coarta la libertad de expresión y de transmisión de ideas cuando la Constitución permite hacerlo, con la única limitante de no denigrar a los partidos políticos o sin calumniar a los candidatos, lo que no puede ser objeto de censura sino en todo caso de reproche.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó compartir los argumentos expresados por los señores Ministros por lo que modifica su propuesta para declarar la invalidez de la totalidad del numeral 2 del artículo 43 impugnado.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar la invalidez del artículo 43, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila, en votación económica se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro ponente Valls Hernández manifestó que en cuanto a los efectos de las declaratorias de invalidez contenidas en este fallo será necesario ajustar el proyecto para que aquéllos tengan lugar a partir de la notificación por oficio de los puntos resolutivos correspondientes.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia agregó que en el proyecto también se prevé que en el caso de la omisión legislativa declarada fundada se vincula al órgano legislativo de esa entidad federativa para que legisle a la brevedad posible, para suplir la deficiencia legal apuntada, la que deberá quedar subsanada antes de la celebración de la próxima jornada electoral, es decir, antes del primer domingo de julio de dos mil once, porque, como quedó precisado con anterioridad en esta resolución, no se prevén los supuestos y reglas de recuentos en sede jurisdiccional.

Sometidas a votación las propuestas contenidas en el proyecto en cuanto a los efectos de las declaraciones de invalidez, en votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobaron las citadas propuestas.

A propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, apoyada por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de nueve votos, se determinó agregar en el referido considerando quinto que, ante la declaración de invalidez del artículo 213, numeral 8, del Código impugnado, el Tribunal Electoral del Estado queda en libertad de atender peticiones en ese sentido, pero que lo

ideal es que el Congreso Estatal regule los casos en que el recuento procede.

Por unanimidad de votos se aprobaron los puntos resolutivos derivados de las votaciones emitidas por los señores Ministros, en los siguientes términos:

*“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.*

*SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 33, párrafo primero, de la Constitución Política; 12, 18, numeral 1, inciso e), 29, numeral 1, inciso e), 35, numeral 1, inciso k), 44, numerales 1, inciso e), 2 y 3, 45, numeral 1, 46, numeral 1, incisos f) y g), 72, numeral 5, 133, numeral 7, 134, 141, numeral 2, 146, numeral 3, 159, numeral 5, 160, numeral 1, inciso d), 182, numeral 2, 192, numeral 3 y 194, numeral 2, 265, numeral 1, inciso a), 271, numerales 3 y 5 y 273, numeral 2, del Código Electoral; y 89 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana, todos del Estado de Coahuila.*

*TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 27, numeral 4, de la Constitución Política; quinto transitorio del Decreto Número 262, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política; 6, numeral 6, 25, numeral 1, inciso e), 43, numeral 2, 142, 143 y 213, numeral 8, del Código Electoral; y segundo transitorio del Decreto Número 263, por el que se expide el nuevo Código Electoral, todos del Estado de Coahuila, en la inteligencia de que esta*

Sesión Pública Núm. 111

Lunes 25 de octubre de 2010

*determinación surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso de ese Estado.*

*CUARTO. Se declara fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Coahuila, consistente en regular de manera deficiente en el Código Electoral de esa entidad federativa, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en el ámbito jurisdiccional, prevista en el inciso I) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución Federal. En consecuencia, el órgano legislativo de dicho Estado deberá legislar a la brevedad posible, para corregir la deficiencia apuntada, antes de la celebración de la jornada electoral estatal del primer domingo de julio de dos mil once.*

*QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

## **II. II. 19/2010**

Acción de inconstitucionalidad 19/2010 promovida por Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto 1956 que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo

del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso de la propia entidad, publicados en el Periódico Oficial del Estado el veintitrés de julio de dos mil diez. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto 1954, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el veintitrés de julio de dos mil diez. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro Aguilar Morales sintetizó los argumentos que sustentan las propuestas contenidas en la parte considerativa del proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos del primero al cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, a la oportunidad de la presentación de la demanda, a la legitimación de los promoventes; y la inexistencia de causas de improcedencia; respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando sexto.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto estimando que en el caso existen violaciones flagrantes que deben llevar a declarar la invalidez del respectivo Decreto legislativo. Para sustentar lo anterior manifestó la relevancia de analizar lo indicado en el acta de la sesión de quince de julio de dos mil diez celebrada por la Legislatura del Estado de Oaxaca, para lo cual dio lectura a lo señalado en ésta, específicamente a lo suscitado al analizarse el quinto punto del orden del día en cuanto a la solicitud de que se resolviera sobre la iniciativa respectiva como de urgente y obvia resolución.

Tomando en cuenta los hechos acontecidos en la referida sesión, recordó que en el caso del Estado de Baja California se sostuvo que los elementos de notoria urgencia y de obvia resolución deben ser justificados, precisando que en el caso concreto la notoria urgencia permite la reducción de los trámites y la obvia resolución dio lugar a que no existiera dictamen al presentarse la iniciativa y se generó una votación de dos terceras partes, existiendo dudas sobre si puede ser económica o debe ser nominal. Además, nunca se dice por qué es de urgencia o de obvia resolución, incluso, se omite la elaboración del dictamen respectivo y se presentan las votaciones. En cuanto al tipo de votación que debió darse dio lectura a los artículos 129 y 130 de la Ley

Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, señalando que la votación nominal es aquella que procede cuando cada miembro de la legislatura, comenzando por el lado derecho del Presidente, dirá en voz alta su apellido y nombre, añadiendo la expresión de “sí o no”; un secretario anotará a los que aprueben y otro a los que la reprueben.

Ante ello, precisó que una vez presentada la iniciativa, sin justificación, se determina que es urgente e incluso de obvia resolución, aun cuando sean cuestiones completamente diferentes y se toma votación económica para aprobarlo en lo particular.

Agregó no compartir la propuesta del proyecto ya que las violaciones advertidas sí tienen trascendencia pues en caso de declararse fundada la acción el efecto sería regresar a la Legislatura, con nueva integración, para que aprobara o no el trámite a seguir con plenitud de ejercicio de sus atribuciones, por lo que se manifestó en contra del considerando sexto del proyecto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó en contra del proyecto señalando dudas en cuanto a la contestación que el proyecto da al argumento que la actora plantea en el sentido de que la dispensa en el trámite del procedimiento legislativo impidió a los distintos grupos parlamentarios conocer la iniciativa; en virtud de que fue presentada el día en que se discutió, por lo que es

evidente que no se tuvo tiempo suficiente para conocer y estudiar dicha iniciativa y, por ende, no puede considerarse que la aprobación del decreto impugnado sea resultado del debate democrático y de la votación con la que fue aprobada la reforma.

Precisó la propuesta del proyecto y consideró que sí se vulneró el principio de deliberación pública, pues es el peso de ésta lo que otorga su sentido a la regulación del procedimiento legislativo como lo sostuvo este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, pues junto a la regla de la mayoría debe tomarse en cuenta el valor de la representación política y efectiva de los ciudadanos que tienen todos los partidos políticos con representación parlamentaria, incluso los minoritarios, por lo cual las reglas del procedimiento legislativo tienen como finalidad tutelar los derechos de las minorías y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, con lo cual se justifica su condición de representantes de los ciudadanos.

Estimó que en el presente asunto si bien se solicitó la dispensa del trámite del dictamen de Comisión por obvia resolución, el cual fue votado por lo menos por dos terceras partes de los diputados presentes, lo cierto es que se impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de debatir sobre la iniciativa planteada con verdadero

conocimiento de su contenido y alcance, ya que en el mismo día se presentó la iniciativa, se llevó a cabo la lectura, discusión y aprobación del proyecto de Decreto, sin que obste a ello lo señalado en el proyecto por el hecho de que se dio oportunidad a todos los diputados para que expresaran su opinión, destacando lo expresado en el inciso d) de la síntesis del procedimiento legislativo que se presenta en las fojas de la treinta y dos a la treinta y cinco del proyecto, al cual dio lectura señalando que de ello deriva que, por un lado, se sometió a consideración la posibilidad de aprobar por urgente y obvia resolución la iniciativa con proyecto de Decreto en donde existió debate obteniéndose una votación de veinticinco a favor y dos en contra y, por otro, el proyecto de Decreto se sometió a discusión en lo general sin que ningún diputado hiciera uso de la palabra, por lo que se aprobó por veintiséis votos a favor.

Reconoció ser cierto que existió debate, sin embargo ello sólo se dio en cuanto a la propuesta de la dispensa del trámite del dictamen de Comisión sin que se diera deliberación sobre el contenido del Decreto en comento, pues no hubo debate al respecto y el hecho de que los diputados estuvieran en posibilidad de participar no subsana la violación señalada, ya que al haberse realizado el mismo día la lectura, la discusión y la aprobación, no tuvieron el tiempo suficiente para conocer y estudiar la iniciativa de manera que estuvieran en aptitud de realizar un debate real,

por lo que las minorías no estuvieron en posibilidad de ser escuchadas.

Precisó que de la lectura de la respectiva versión estenográfica de la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil diez, no se advierte que alguno de los diputados haya expuesto sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen y, menos aún, que se haya aceptado alguna modificación, pues nadie intervino en la discusión en lo general ni en lo particular.

Resaltó que la votación obtenida refleja que una mayoría parlamentaria logró imponerse al hacer uso del mecanismo de dispensa del dictamen de Comisión, por lo que es fundado el respectivo concepto de invalidez ya que en un mismo día se llevó a cabo la presentación, la discusión y la aprobación del proyecto de dictamen, sin tener posibilidad de debatir la iniciativa de mérito, con lo que se violó el principio de deliberación pública, por lo que debe declararse inválido el respectivo procedimiento legislativo y, en vía de consecuencia, el Decreto correspondiente.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que generalmente ha tenido deferencia por el legislador local en su ámbito de configuración y en su libertad, sobre todo, parlamentaria; sin embargo, en el caso llama la atención la celeridad con que se desarrolló el proceso legislativo, lo que por sí solo no determina su posición.

Agregó que no entraría al debate sobre cómo se deben cumplir las formalidades del procedimiento legislativo, por lo que atenderá a los precedentes reconociendo que ya no será necesario entrar al análisis del acta atendiendo a lo indicado por los señores Ministros Cossío Díaz y Sánchez Cordero de García Villegas.

Refirió al precedente relativo al Estado de Nayarit en el cual se sostuvo que los estándares fundamentales que deben cumplirse son: *“1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condición de libertad e igualdad; en otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a la mayoría como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como las que regulan el objeto y desarrollo de los debates. 2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas y, 3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas”*.

Consideró que lo anterior constituye un marco de referencia.

Agregó que la notoria urgencia y obvia resolución, son figuras parlamentarias que vienen desde siempre, estuvieron presentes primero en los reglamentos federales y locales de los órganos legislativos mexicanos y cada uno lo ha establecido con modalidades siendo importante tomar en cuenta que la Constitución General no se establece la figura respectiva a nivel constitucional, a diferencia de lo que sucede cuando en un Estado está previsto en sede constitucional, estimando que ante ello este Alto Tribunal debe ser deferente, pues la regulación respectiva no implica violación a norma alguna. Dio lectura al artículo 55 de la Constitución del Estado de Oaxaca, el cual señala: *“En los casos de urgencia notoria calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, la Legislatura puede reducir o dispensar los trámites establecidos por el Reglamento de Debates, menos el relativo al dictamen de Comisión, el que sólo podrá suprimirse en los casos de obvia resolución, calificada en la misma forma.”*, de donde se advierte que se refiere a trámite y a dictamen.

Estimó que el proyecto centra bien varios de los puntos, sin embargo, manifestó su preocupación sobre la votación que se llevó a cabo económica y no nominal, considerando necesario fijar un marco de referencia, ya que la obvia y urgente resolución no está a nivel constitucional en el ámbito nacional, en cambio el principio relativo a que la votación de las leyes debe ser nominal sí está previsto en sede constitucional, ya que dicha votación es de gran

trascendencia pues los legisladores deben manifestar su voluntad indubitadamente, haciendo constar no sólo el número de los que votan en un sentido sino el sentido mismo de su voto, existiendo sistemas donde los legisladores no se pueden abstener, todo lo cual busca definir cuál fue la manifestación de la voluntad del legislador.

Agregó que las reglas del Estado en comento no dejan lugar a dudas, y en ellas se indica que debe ser por votación nominal la aprobación de las leyes, en lo general y en lo particular.

Estimo innecesario referirse a las votaciones previas, las que pueden ser económicas, a diferencia de las relativas a la aprobación del Decreto respectivo, las que deben ser nominales, destacando que en la referida acta se advierte que existió debate sobre la votación.

Mencionó que el proyecto indica que el referido vicio no se señaló en la demanda, estimando que ello es implícito en la reclamación relativa a que no se hizo una votación nominal, debiendo tomarse en cuenta que la diferencia de un voto puede ser determinante para la decisión respectiva ante la mayoría que se requería alcanzar.

Consideró que en el caso de aprobación de leyes por mayoría relativa, no habría problema, pero en las otras votaciones su resultado sí está cuestionado.

Por tanto estimó que el Pleno no puede dejar de tomar en cuenta dichos vicios, concluyendo que en el caso concreto no se cumplió una regla de votación que debe ser cumplida para darle certeza al proceso legislativo y debe estar perfectamente consignado para que tenga validez, sin que será válido sostener que no se impugnó en su momento el referido vicio.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó compartir lo expresado por los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra. Recordó que se plantean cuatro argumentos sobre la invalidez del proceso respectivo. En cuanto al primero, relativo a la competencia, se manifestó de acuerdo. Por lo que se refiere a los temas restantes recordó que existe la tesis de este Pleno en el sentido de la existencia de violaciones trascendentes, considerando que en el caso concreto si se unen todas las violaciones advertidas se puede arribar a la invalidez del proceso respectivo.

Indicó que el artículo 55 de la Constitución del Estado de Oaxaca distingue entre la notaria urgencia y la obvia resolución. La notaria urgencia, está referida al señalar: *“En los casos de notoria urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, la legislatura puede reducir o dispensar los trámites establecidos en el Reglamento de Debates”*.

Ante ello, precisó que conforme al referido texto constitucional se trata de dos requisitos diversos, uno en cuanto a obviar los trámites de primera y segunda lectura, sin que esto exima de la obligación de que se requiera el dictamen respectivo, el cual únicamente puede dispensarse cuando se está ante un acto de obvia resolución, lo que no puede actualizarse en el caso de la modificación a una ley.

Señaló que en el artículo 75 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca se establece: *“En los casos de notoria urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, la legislatura puede reducir los trámites citados, menos el dictamen de Comisión, que sólo puede suprimirse en los casos de obvia resolución calificada en la misma forma”*, de donde se advierten dos requisitos, en tanto que el diverso 76 del propio Reglamento indica: *“Cuando se pida dispensa de trámite, puede hacerse verbalmente, pero si se encuentra oposición, la petición se formulará por escrito y se discutirá como se expresa en el artículo siguiente. Esta proposición se discutirá desde luego, pudiendo hablar tres diputados en pro y tres en contra, en seguida se procederá a votar, y se necesitará el voto de las dos terceras partes.”*, de donde se sigue que existía el requisito relativo a dispensar los trámites por notoria urgencia.

Indicó que en el caso concreto hubo oposición de varios diputados a que se dispensaran los trámites, estimando que lo señalado en la iniciativa en cuanto a que era de obvia resolución y por eso se solicitaba por escrito, no se refería a ese aspecto, ya que la oposición se da cuando se somete a discusión la iniciativa, por lo que se requería la solicitud por escrito expresando cuáles eran las razones, siendo necesario analizar por separado la urgente resolución y la obvia resolución.

Por otro lado, refirió al problema de la votación, destacando que además de lo indicado por el señor Ministro Franco González Salas debe tomarse en cuenta que el artículo 140 del mencionado Reglamento Interior indica que la votación será nominal cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general, y cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo”, por lo que al existir norma expresa en el sentido de que se requería de votación nominal, se está en presencia de otra violación procesal.

En cuanto a la promulgación del Decreto respectivo advirtió que se trata de la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca, debiendo tomarse en cuenta que conforme a lo previsto en su artículo 5º dicha ley, sus reformas y adiciones y los reglamentos que de ella se deriven, no necesitan la promulgación del titular del Ejecutivo del Estado, ni podrán

ser objeto de veto, aunado a que lo señalado en el artículo 58 de la Constitución de ese Estado no implica que todos los Decretos del legislativo deben ser promulgados por el gobernador, en tanto que la Ley Orgánica establece una excepción que tiene como finalidad evitar las injerencias del gobernador del Estado, aunado a que la regla general es la consignada en la Constitución General, por lo que el Gobernador está obligado a promulgar todos y cada uno de los Decretos que se emiten sin que exista esa obligación respecto de los decretos que se refieren a la Ley Orgánica y al Reglamento del Congreso del Estado.

Por ende, se manifestó en contra de sostener que es correcta la promulgación realizada por el gobernador del Estado.

Ante ello consideró que son diversas las violaciones que contiene el Decreto impugnado señalando que ha mantenido respeto absoluto a las mayorías que integran los Congresos de los Estados; sin embargo, en el caso concreto se vedó a las minorías la posibilidad de que participaran en el proceso, independientemente de que no se cumplió con los artículos que lo regulan, por lo que se manifestó por la invalidez de aquél.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que ha planteado que la anulación de un procedimiento legislativo únicamente se puede dar por violaciones graves

de extraordinaria relevancia, dejando un grado de deferencia al legislador, considerando que el tiempo que se dedique a discutir una ley no es en sí mismo justiciable, sin que tampoco corresponda a este Alto Tribunal analizar si se justificó la notoria urgencia, recordando que en el caso reciente de Tamaulipas votó a favor de la invalidez porque había texto expreso en el sentido de que se debía motivar la notoria urgencia.

Estimó que en el caso concreto el procedimiento está plagado de irregularidades y es inconstitucional ya que, en primer lugar, la dispensa de trámites requiere de una votación calificada y hay un procedimiento específico y si existe oposición debe darse por escrito, es decir motivado, debiendo abrirse al respecto una discusión, por lo que la urgencia no sólo no está motivada sino que además no se cumplió el procedimiento mínimo previsto en la regulación aplicable, por lo que hay una primera violación por sí misma invalidante.

En cuanto a la votación señaló que existen dudas sobre su resultado por lo que la salida hubiera sido votar nominalmente y si no existe certeza tampoco se puede sostener que la dispensa de trámite fue justificada.

Agregó que la forma de votar las leyes no puede modificarse por el Congreso respectivo y mucho menos por una mayoría y toda vez que el fondo del asunto se votó por

votación económica, hay una violación clarísima al reglamento que ordena que las leyes se tienen que votar de manera nominal, señalando que el procedimiento tiene una gran cantidad de irregularidades, precisado que no es el número de irregularidades lo que le genera convicción sobre la invalidez, sino la gravedad de cada una de ellas las que, además de justificar la invalidez, revelan que se avasalló a la voluntad de las minorías sin cumplir con las normas de la propia Constitución local, por lo que votará por la invalidez.

El señor Ministro Silva Meza manifestó compartir lo expresado por los señores Ministros que le han precedido en el uso de la palabra, recordando que ha sostenido que las violaciones procesales se tornan en totales en tanto que son violatorias de principios democráticos fundamentales en la democracia parlamentaria, en donde se privilegia el tema de la deliberación más que el de la decisión mediante la expresión del voto dada la relevancia de las razones que se expresaron en esa deliberación, por lo que cuando ésta no se da, ante violaciones que trastocan los conceptos de urgencia y obvia resolución, tomando votaciones económicas en lugar de nominales cuando así lo prevé la normativa aplicable, se afecta la certeza y se impone concluir que se trata de violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

Agregó que también se da una violación a otros principios democráticos que en la deliberación propician la

*Sesión Pública Núm. 111      Lunes 25 de octubre de 2010*

discusión de un ordenamiento que implica un retroceso democrático, en tanto que se rompe con un principio que obliga a los legislativos salientes a permitir un margen de maniobra, a lo entrantes, lo que concatenado con los vicios formales advertidos da lugar a considerarlos como vicios sustantivos, pues se impide a la legislatura entrante tener un margen de maniobra derivado de la pluralidad democrática, motivo de lo que resultó en las urnas.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que del análisis del acta de quince de julio del año en curso de la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Oaxaca, se advierte que se impidió que en la misma sesión plenaria se hicieran valer los argumentos que se estimaran pertinentes a favor o en contra de la iniciativa correspondiente, ya que las dispensas otorgadas por la mayoría coartaron el funcionamiento del Congreso, como una Cámara de deliberación política, en cuyo contexto las minorías tuvieran la posibilidad de hacerse oír, en virtud de que no todas las fuerzas políticas representadas en dicho Congreso, tuvieron la oportunidad de conocer y de analizar realmente la iniciativa presentada, sus repercusiones y, por ende, conducir un debate informado y razonado de las diferentes posturas que podrían asumirse frente a la iniciativa cuestionada.

Señaló que los artículos 55 de la Constitución Política de Oaxaca y 75 del Reglamento Interior del Congreso de ese

Estado disponen que en los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, la legislatura puede reducir o dispensar los trámites previstos para el debate, salvo el relativo al dictamen de Comisión, el que sólo podrá suprimirse en los casos de obvia resolución, la cual se calificará con la votación relativa a los casos de urgencia, es decir, con dos tercios de los diputados presentes.

Estimó que el mayor problema radica en que se omitió de forma total justificar la dispensa de los trámites ordinarios del proceso legislativo, esto es, únicamente se precisó que con fundamento en los preceptos antes señalados se solicitaba el trámite urgente y se obviara el dictamen de la Comisión respectiva, sin que se motivara la razón de esa solicitud.

Agregó que se desprende de la lectura del acta de la sesión, que la iniciativa presentada les fue entregada a los diputados una vez que se había iniciado la sesión, incluso momentos antes de iniciar la discusión de ese asunto, se les entregó el documento respecto del cual se tendrían que pronunciar, lo cual no fue objetado; de ahí que un documento que contiene diversas modificaciones, que cambia la estructura de los órganos de gobierno del Congreso local, no pueda ser analizado en unos cuantos minutos.

De igual forma, de la exposición de motivos, y de lo expresado por los diputados en pro de la reforma, no existió motivación alguna en relación con la petición de darle trámite urgente y, mucho menos, para obviar el dictamen de la Comisión respectiva, pues la necesidad de reformar la Ley del Congreso es una, y demostrar la razón de la urgencia para obviar la dispensa del dictamen, es otra cosa distinta, que requiere de una motivación específica y concreta para ese caso, por lo que resulta insuficiente sólo citar los preceptos que facultan para pedir la dispensa de dicho trámite, destacando que no sólo era un precepto el reformado, sino varios y con alcances de gran trascendencia para la organización del Congreso.

Por ello, consideró que en el caso no basta la aprobación de una mayoría calificada para cumplir con los requisitos legales, por el contrario, tal como lo determinó este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2008 de la cual derivó la tesis que lleva por rubro *“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 la diversa 37/2007 de la que derivó la tesis *“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”*; por lo que la posibilidad de obviar

los trámites del procedimiento legislativo, requiere necesariamente que se justifiquen razonadamente los motivos de urgencia y al no existir dicho sustento estimó que no se cumplieron los principios democráticos referidos, máxime que en el desarrollo del procedimiento las minorías no tuvieron oportunidad de conocer y, por ende, expresar posturas diferentes a la iniciativa como se aprecia de las participaciones de los diputados, donde algunos de ellos solicitaron la oportunidad de presentar propuestas, aunado a que tampoco se justificó el motivo de la urgencia, así como las razones para obviar la formulación del dictamen a cargo de la Comisión respectiva.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que la votación de la dispensa de trámite resulta cuestionable ya que para ello se fusionan las dos causas, la urgencia y obvia resolución, ya que en la foja noventa se advierte que la diputada Presidenta expresa: “Hay veinticinco votos a favor y doce en contra. Hay presentes treinta y siete diputados” luego ante el reproche de los diputados que no estaban a favor del recuento se expresa “veintitrés votos diputada Presidenta”, ante lo cual otro dice: “\*\*\*\*\*”, no se levantó” y la diputada declara: “Hay veintiséis votos a favor y doce en contra”. Veintiséis y doce son treinta y ocho, sin que se dijera que se integró algún otro diputado a la sesión; por lo que se refiere al voto de \*\*\*\*\* lo cierto es que no hay certeza sobre el sentido de éste, máxime que al principio del

acta se hace constar que llegaron a treinta y nueve en el curso de la sesión.

Ante lo cual estimó que existe falta de certeza sobre la voluntad del órgano legislativo expresada en la sesión respectiva.

Por lo que se refiere a la tesis de jurisprudencia 33/2007 del Pleno de este Alto Tribunal, citada por el señor Ministro Cossío Díaz en la que se prevén las condiciones para que pueda actualizarse la urgencia en la aprobación de leyes y decretos, como son la existencia de determinados hechos que necesariamente generen la urgencia de la aprobación, recordó que al votarse las acciones de inconstitucionalidad 30/2008, 31/2008 y 32/2008 donde se proponía declarar la invalidez del Decreto número LX-4, ya que en el procedimiento legislativo no se expuso motivación alguna sobre la urgencia para dispensar el trámite de turno a Comisión, el concepto de invalidez fue desestimado al alcanzar el proyecto una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza.

En el caso concreto estimó que la violación no es leve ante la confusión del número de diputados presentes durante la votación, máxime que no se aclara el sentido del voto del diputado \*\*\*\*\*, por lo que el sentido de su voto será por la expulsión del orden jurídico de la totalidad del decreto.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló compartir las ideas que se han expresado sobre los principios de deliberación legislativa, agradeciendo a los señores Ministros Franco González Salas y Luna Ramos, haber puesto orden a los temas contenidos en el proyecto, ya que aun cuando hay temas señalados en éste, lo cierto es que se inició la discusión sin atender al orden respectivo, señalándose que existen numerosas violaciones procesales y que eran muy claras, siendo que existen temas destacados como son el de la competencia, el de la justificación de la dispensa, si la votación deber ser nominal o económica, recordando que se ha invocado el artículo 130 que se refiere a la aprobación de un proyecto de ley.

Por otro lado, señaló no tener claro en el caso en particular si la iniciativa debía o no remitirse a comisiones, señalando que si bien la mayoría llegó a imponerse lo cierto es que ello es propio de los principios democráticos para establecer decisiones en un órgano colegiado, en cuanto a no haber escuchado a las minorías, lo cierto es que en el proceso se señala que todos participaron y opinaron.

Por lo que se refiere al diputado \*\*\*\*\* señaló que no hay constancias al respecto arribándose a consecuencias que llevan a declarar la invalidez del proceso.

En cuanto a la promulgación estimó que el gobernador de ninguna manera vetó ni trató de vetar, agregando que no se abordó el estudio del veto dado que no se presentó en el caso concreto. Por lo que se refiere a la deliberación estimó que sí la hubo, lo que se advierte desde la lectura del acta respectiva.

En cuanto a la limitación de la legislatura entrante consideró que no se sabe en qué medida se puede dar esa limitación, ya que finalmente también se puede volver a legislar sin ninguna limitación, además de que esto no fue impugnado en ese sentido.

Manifestó compartir el argumento relativo a que la votación económica de la ley, en lugar de ser nominal, constituye una violación al procedimiento, por lo que manifestó compartir la invalidez por la falta de certeza sobre el número de los votos obtenidos.

Indicó que al presentar el engrose procurará sistematizar secuencialmente los temas cómo se fueron resolviendo, tomando en cuenta las violaciones procesales expuestas por los señores Ministros y declarando la invalidez de la norma sólo respecto de la falta de certeza en la votación.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que en parte tiene razón el señor Ministro Aguilar Morales aun

cuando seguramente se hizo referencia a todos los temas contenidos en el proyecto con el fin de abonar a la argumentación.

Precisó que el proyecto es plausible en todas sus consideraciones, señalando que quien debe juzgar si existe una razón para obvia y urgente resolución, es precisamente el cuerpo deliberativo como órgano fundamental del gobierno de esa entidad federativa.

Estimó que en el caso existe una violación trascendente, aceptada por el señor Ministro Ponente, consistente en que la votación que debió haber tenido plena certeza a través de hacerla nominal, no se hizo en las dos ocasiones, cuando se discutió en lo general la ley y cuando se discutió en lo particular.

Señaló que si la mayoría determina que se agreguen al engrose otras violaciones se apartará de algunas de ellas, entre otras, del tema relativo a la promulgación, ya que la Ley Orgánica del Congreso del Estado le da plena autonomía, para lo cual hizo referencia al Decreto publicado que señala: “Lo que tendrá entendido el gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla”, estimando que el proyecto responde razonablemente a las demás violaciones.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que existen tres razones para declarar la invalidez, al vulnerarse los artículos 55 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca y el 75 del Reglamento Interior del Congreso del ese Estado, porque no se calificó, como se estableció en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas, la notoria urgencia ni la obvia resolución. Además, en cuanto a los tres requisitos que se han fijado en relación con la existencia de determinados hechos, la relación de medio a fin y la condición de urgencia en consideraciones, que evidencian que han omitido ciertos trámites, con lo cual se produce una primera grave violación.

En segundo lugar, la violación del artículo 76 del Reglamento ya que debió haberse presentado la solicitud por escrito.

En tercer lugar la violación al artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Agregó que nadie duda que las mayorías deben imponerse a las minorías sin embargo ello debe acontecer conforme a las reglas procesales establecidas previamente, porque precisamente es la condición del debate democrático y uno de los elementos constitutivos del constitucionalismo moderno, la protección de las minorías frente a las mayorías, ante lo cual estimó que debe llegarse a la invalidez del

Decreto impugnado, dado que cada una de las violaciones advertidas son suficientes para ello.

La señora Ministra Luna Ramos reconoció que no se dio la votación de cada una de las violaciones que se analizan en el proyecto, estimando que podría votarse únicamente el vicio relativo a la votación siendo innecesario pronunciarse sobre los restantes, como son el de la competencia y la urgente resolución o si es una resolución de las que no ameritan discusión, por lo que estimó necesario determinar la mecánica a seguir, es decir si se votará cada tema o sólo se abordará el tema de la votación.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó no advertir la claridad de las cuestiones que se plantean, como por ejemplo, el hecho de que los artículos 55 y 75 relativos a la notoria urgencia pues ésta es una cuestión planteada en el proyecto en el sentido de que no es necesario que se haya hecho sino que basta con la votación, lo cual establecía la presunción de que aceptaban la notoria urgencia.

Reiteró que desde su óptica el motivo de invalidez sería por la falta de certeza de la votación alcanzada respecto de la voluntad de los legisladores, que es fundamental en todo proceso legislativo, sobre cuál era la intención del pronunciamiento de la legislatura, señalando que al respecto formulará voto concurrente, solicitando que se le excusara

de la formulación del engrose si se agregan otras violaciones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que hay dos razones de invalidez, la falta de certeza sobre la votación para la dispensa del dictamen y sobre la votación del Decreto respectivo que no fue realizada de manera nominal.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que está de acuerdo en que debió haber votación nominal respecto a la aprobación en lo general y en lo particular, pero no en relación con la obvia y urgente resolución.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que en el acta existe, primero, un problema de quórum independientemente de si la votación es económica o nominal, y segundo, si el quórum de asistencia tiene un vicio de incertidumbre, considerando que la forma correcta de recoger la votación es la nominal, dado que lo nominal se refiere a las aprobaciones en lo general y en lo particular, pudiendo ser un tema de certeza, y por otra parte no se satisfizo el requisito de la votación nominal, considerando que si el señor Ministro Aguilar Morales aceptara agregar esos elementos podría votarse el proyecto, formulando los señores Ministros votos concurrentes.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó coincidir con lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz ya que en relación con la votación nominal en cuanto al fondo, se está de acuerdo, sin que exista certeza sobre la votación y si a mano levantada o poniéndose de pie no fue suficiente, se debía acudir a la votación nominal, concluyendo que la declaración de invalidez se puede sustentar en la falta de certeza de la votación de la dispensa y en la votación económica en lo general y en lo particular del Decreto respectivo, en contra del texto expreso de la ley que exige sea nominal.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia agregó que la declaración de veintiséis votos a favor y doce en contra no coincide con el número de treinta y siete diputados que dijo la Presidenta que había, son treinta y ocho sin que se sepa quién lo emitió.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que el argumento relativo a la falta de certeza no se planteó por los diputados actores, por lo que el número de votos no estaba a discusión, sino cómo se llevó a cabo el procedimiento, incluso, en el proyecto se estima que la votación nominal respecto de la ley no se hizo, invocando una tesis de la Corte para sostener que en el caso no se considera que sea de tal gravedad que anule o haga inválida la norma. Agregó reconocer que no existió votación nominal como lo dispone el Reglamento respectivo, pero que existió la votación

suficiente en el sentido de que no estaba discutida, siendo hasta ahora que se llega a la conclusión de que no hay certeza en la votación, porque los impugnantes no hacen valer que hayan sido pocos o muchos los votos, o que hayan estado pocos o muchos presentes y ni siquiera si se cumplió con el quórum requerido.

Agregó que desarrollaría el engrose declarando la invalidez del proceso legislativo fundada en el hecho de que faltó certeza en los votos que se dice se obtuvieron por las personas que en las tres distintas votaciones no se identifican con claridad, señalando que se hará cargo del engrose.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que la propuesta modificada en los términos expuestos por el señor Ministro ponente Aguilar Morales, da el engrose respecto del cual algunos de los señores Ministros harán las salvedades.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto en el sentido de declarar la invalidez del Decreto 1954 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintitrés de julio de dos mil diez, por los vicios relativos a la falta de certeza de las votaciones

respectivas, en los términos precisados por el señor Ministro Aguilar Morales, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

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

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el martes veintiséis de octubre del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con quince minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.