

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LOS SEÑORES MINISTROS JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2008 Y SUS ACUMULADAS 108/2008 Y 109/2008.

En lo concerniente a la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, falladas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de noviembre de dos mil ocho, nos permitimos formular voto de minoría, toda vez que no compartimos las consideraciones sostenidas por la mayoría al considerar fundada la acción de inconstitucionalidad, por considerar que se actualiza una violación al procedimiento legislativo.

Lo anterior, en virtud de las razones que a continuación se exponen:

I. Criterio mayoritario.

Como se indicó, en la resolución se declaró la invalidez de las leyes impugnadas, al considerar que se cometió una violación al procedimiento legislativo, en los que se actualizó la vulneración a los principios de legalidad y debido proceso, ya que el Congreso del Estado de Colima infringió su Reglamento de formación de leyes al omitir la lectura completa de los textos de ley que se reformaron y adicionaron, sin haber consultado la dispensa de trámite de la lectura, en conjunción con el hecho de que los dictámenes de las iniciativas impugnadas fueron entregados al inicio de la sesión en que habrían de discutirse, sin que se hubiera sustentado la existencia de alguna causa de urgencia.

II. Razones que sustentan el presente voto de minoría.

Al respecto, discrepamos de la determinación adoptada por este Alto Tribunal, por lo que, para llegar a analizar la pertinencia de la determinación acordada, consideramos, que se deben formular las siguientes preguntas:

- ¿Se cometieron las violaciones formales aducidas por los promoventes?
- En caso afirmativo, ¿las violaciones formales cometidas son invalidantes?

En este sentido, es preciso indicar que las respuestas a las preguntas planteadas son lógicamente independientes, ya que una contestación afirmativa a la primera pregunta no implica necesariamente una respuesta afirmativa a la segunda, toda vez que no todas las violaciones acaecidas en un procedimiento legislativo son invalidantes.

En relación a lo anterior, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, sostuvo el criterio que a continuación se indica, ratificado en la diversa acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el diez de abril de dos mil ocho:

“...la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos 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 lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.”

Acorde con el criterio anterior, estimamos que al valorar el potencial invalidatorio de irregularidades, han de tomarse en cuenta dos principios que si bien apuntan a direcciones diferentes, es necesario procurar su equilibrio: un principio de economía procesal y un principio de equidad en la deliberación parlamentaria.

En tal virtud, consideramos que no toda irregularidad es necesariamente invalidante.

En la misma línea argumentativa, un Tribunal Constitucional ha de ser, en principio, deferente con la autonomía política del órgano legislativo. Cuando una sentencia declara la invalidez de una ley, aprobada por el órgano político, integrada por representantes populares, por irregularidades procedimentales, ha de ser una solución extrema, frente a violaciones que verdaderamente, por su gravedad, hayan vulnerado de manera trascendental las normas que rigen el procedimiento legislativo.

Sin embargo, más allá de las presiones políticas inmediatas del caso, las provisiones constitucionales aplicables bloquean o impiden que los Congresos locales se aparten de los principios

constitucionales de legalidad y de debido proceso legal, sucumbiendo a las presiones políticas inmediatas o contingentes.

Así, el criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes, en caso de que hayan existido, estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo.

Los parámetros de control no pueden ser sino objetivos. Así, esta Alta Corte Constitucional no está en aptitud jurídica de juzgar, por ejemplo, si hubo o no, en la comisión o en el pleno legislativo, un amplio o profundo debate o discusión.

A la luz de las afirmaciones referidas, en el presente caso debe tomarse en cuenta que el derecho parlamentario tiene características peculiares, porque rige el funcionamiento de cuerpos esencialmente políticos como son los órganos legislativos, de forma tal que tiene una flexibilidad que no se da en otras ramas del derecho. En razón de lo anterior, es la Asamblea deliberante la que, finalmente, tiene la capacidad de decisión dentro del debido proceso, en el entendido de que no se suscribe la tesis de la convalidación automática conforme a la cual todos los vicios procedimentales, a la postre, se pueden purgar por decisión de la mayoría.

En tal virtud, los parlamentos, como órganos políticos, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, están sujetos a exigencias diferentes de motivación o justificación.

¿Cómo se desarrolló el procedimiento legislativo en el caso concreto?

Al efecto, a fin de hacer una evaluación de las irregularidades supuestamente cometidas, se presenta la siguiente lista de aspectos por considerar:

Procedimiento legislativo	Sí se observó/No se observó
1. Facultad de iniciativa de quienes presentaron las iniciativas.	Sí
2. Elaboración de los dictámenes respectivos.	Sí, en el entendido de que los promoventes aducen que los dictámenes fueron elaborados por la mayoría y, además, no se llevó a cabo sesión alguna de la comisión dictaminadora. De autos, no se desprende que haya habido alguna reunión de la comisión dictaminadora.
3. Entrega oportuna de los dictámenes a los miembros del Congreso, de conformidad con el artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima.	El artículo 135 del invocado Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima plantea una cuestión interpretativa en cuya solución existe discrepancia entre el proyecto y el Congreso local. En un sentido literal sí se observó dicho artículo.
4. Existencia de quórum legal en la sesión extraordinaria del Congreso local.	Sí, pues asistieron a la sesión extraordinaria del órgano legislativo de 31 de agosto de 2008, 24 de 25 integrantes.
5. Dispensa de trámites.	La Asamblea dispensó los trámites por unanimidad de los diputados presentes (estaban presentes 24 de 25 diputados que integran la Asamblea y los 24 votaron a favor del dictamen).
6. Calificación de la notoria urgencia para la dispensa de	No hay norma que obligue a razonar la notoria urgencia.

trámites, en los términos de los artículos 48 de la Constitución local y 141 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima.	
7. ¿Hubo objeciones y, en su caso, fueron superadas?	Se presentaron dos objeciones. Al respecto, la cuestión que emerge es la interpretación que debe darse al artículo 47 de la Constitución local en cuanto a si aplica o no siendo que la reformas impugnadas no son directamente en materia municipal. En todo caso, debe hacerse una interpretación sistemática de dicho artículo 47 constitucional.
8. Participación de los grupos parlamentarios en la sesión extraordinaria del Congreso del Estado.	Existió participación de diputados del PAN, PRI, PVEM y PRD, según se advierte del acta de la sesión extraordinaria y del debate legislativo. Cabe destacar que no existe constancia alguna de que se haya impedido participar en el debate legislativo a grupo parlamentario alguno.
9. Aprobación de las iniciativas.	Cada una de las tres iniciativas fue aprobada por una mayoría de 15 votos, con 8 en contra y una abstención.
10. Promulgación y publicación de los decretos en el periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima.	

Así, de un análisis del procedimiento legislativo acaecido en las reformas impugnadas, estimamos que no existe una violación al procedimiento legislativo.

Al respecto, consideramos que no se debe perder de vista un principio fundamental del trabajo de los Congresos y de los Parlamentos, en el sentido de fijar las reglas conforme a las cuales se va a debatir y se va a discutir y resolver lo planteado en la Asamblea, Parlamento o en el Congreso; reglas que se fijan en nuestro sistema constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el caso particular, por ser un Estado, en la Constitución del Estado y sus leyes; las cuales si no violentan ningún precepto de la Constitución, no pueden entenderse como inconstitucionales. Por tanto, de considerar que en el presente caso, al emitir la Legislatura local, los decretos impugnados violan los principios de la Constitución Federal que se refieren a la democracia, deliberación y la representación, estimamos que, primero, se tendría que declarar inconstitucional el marco jurídico conforme al cual se rigió la Legislatura estatal para emitir las normas impugnadas.

En ese contexto, se debe reconocer que en ninguna fase del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de los Decretos impugnados, se cometió alguna violación formal a las normas que rigen el procedimiento para que la Legislatura local tome sus determinaciones, lo cual consideramos nos lleva a realizar el siguiente cuestionamiento: ¿puede esta Suprema Corte de Justicia, sin declarar inconstitucionales los preceptos que llevaron a un cuerpo legislativo a una determinación, los cuales fueron puntualmente cumplidos, argumentar que, por consideraciones de otro orden, debe invalidarse su decisión?

En este sentido, en la discusión se refirió, entre otros, el contenido del artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pero nos parece que éste debe verse en el contexto del Reglamento al cual pertenece, ordenamiento, del cual no se desprende que debe haber un espacio de tiempo entre

las lecturas, ya que eso lo determina la Asamblea conforme a sus reglas que se encuentran contenidas en la legislación local.

Por tanto, si el Legislativo local determinó por unanimidad aprobar el procedimiento legislativo de manera urgente (con votación aprobatoria de los veinticuatro diputados presentes, de los veinticinco que integran la Legislatura Local), no advertimos dónde puede estar la violación al procedimiento legislativo, sobre todo si se toma en cuenta que la Constitución del Estado prevé que se pueden obviar todos los trámites, por lo que si este Tribunal Pleno no coincide con este punto, entonces nos llevaría determinar que lo que resulta inválido es el precepto constitucional del Estado de Colima.

En virtud de lo anterior, concluimos que, así nos parezca que fue un procedimiento acelerado, como en otros casos lo hemos discutido, sí se reunieron y cumplieron todos los pasos establecidos para tal efecto en la Constitución Local, Ley Orgánica del Congreso y en su Reglamento; por tanto, considerar que se debe invalidar la determinación tomada por la Legislatura Local, al considerar que debieron haber dado más oportunidad o debieron haber abierto más tiempo para la discusión, nos parece que es ir más allá de lo que son o deben ser nuestras facultades de revisión en estos casos, en tanto que no existe una sola violación al procedimiento, porque este se llevó a cabo con la celeridad que se efectuó, ya que las normas del Estado de Colima así lo permiten.

Aunado a lo anterior, estimamos que tampoco se puede considerar inconstitucional el dejar a los diputados la calificación de la urgencia, ya que exigirles una formalidad no prevista en los ordenamientos aplicables, tan estricta como la de que se someta a consideración la urgencia y la motivación de la misma, cuando

por unanimidad determinan el obviar los trámites en uso de una facultad constitucional y legal que tienen, es un exceso no justificado.

Asimismo, consideramos que, contrario a lo aducido, en el presente asunto, no podemos determinar la violación del procedimiento legislativo en el Estado o que se viola alguna norma de la Constitución Federal, al señalar que nos encontramos en el supuesto previsto en el artículo 145 del invocado Reglamento, en donde se señala que se requiere el voto de las dos terceras partes, pero este voto es necesario para dispensar todos los trámites de cualquier proyecto de ley, excepto el del traslado al Ejecutivo, toda vez que lo que se obvió en el presente caso, fueron solamente las lecturas; después se entró a la discusión y a la votación, conforme a las normas que rigen el procedimiento legislativo en el Estado.

Por otra parte, nos parece relevante reiterar que si la legislación local no establece ningún procedimiento para calificar la notoria urgencia y, por tanto, la Legislatura local lo hace en sus términos, ello no implica una violación al procedimiento, ya que dicho procedimiento se encuentra previsto en la Constitución y en las leyes locales.

Parecería obvio que si lo que se pretende es declarar la inconstitucionalidad de los preceptos de la constitución y leyes locales, entonces, lo que procede es, en primer lugar, determinar la inconstitucionalidad de dichos preceptos. Sin embargo, si no existe una determinación previa de inconstitucionalidad de los artículos que rigen el procedimiento legislativo y la Legislatura Local cumplió con el mismo, de acuerdo con la legislación aplicable, válida y vigente, consideramos, por lógica, que no es

dable la anulación de un proceso legislativo por violaciones procedimentales.

Por las razones apuntadas, discrepamos de las consideraciones que llevaron a este Alto Tribunal a declarar fundada la acción de inconstitucionalidad y declarar la invalidez de los Decretos impugnados.

A T E N T A M E N T E

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

jof