

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2010.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, en sesión celebrada el veinticinco de octubre de dos mil diez, resolvió la acción de inconstitucionalidad 19/2010 promovida por Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, declarando 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, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintitrés de julio de dos mil diez.

Me permito formular el presente voto concurrente, ya que si bien coincido con el sentido de la resolución, estimo que la consideración sustancial en que debió apoyarse la resolución no se explicitó debidamente.

Esto es así, dado que la razón total por la cual, en la ejecutoria, se declara la invalidez del Decreto impugnado es que existieron inconsistencias sobre la forma en que se tomó la votación para aprobar la dispensa de trámite del Decreto impugnado, ya que pone en entredicho la certeza jurídica y actualiza una violación a los artículos 133<sup>1</sup> y 134<sup>2</sup> del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca.

Considero que, en el caso, se cometió una violación sustancial al procedimiento, concretamente en relación con las reglas de votación, la cual por su gravedad, resultaba suficiente, por sí misma, para acarrear la invalidez del Decreto controvertido y que, sin embargo, no se consigna en la resolución.

---

<sup>1</sup> “Artículo 133.- Si expresado el resultado de la votación económica, algún miembro de la Legislatura pidiere que se ratifique, se accederá a lo solicitado y en caso que aún dudare de este nuevo resultado, los que voten por la afirmativa, se pondrán de pie, debiendo permanecer sentados quienes voten por la negativa. Uno de los Secretarios contará el número de los que estén de pie; y el otro de los que permanezcan sentados.

El Presidente declarará el resultado de la votación en este caso.”

<sup>2</sup> “Artículo 134.- Tanto en las votaciones económicas como en las nominales, los Diputados pueden pedir que quede asentado en el acta el sentido de su voto.”

## VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2010.

En efecto, está acreditado en autos que la votación fue económica, cuando la misma debió ser necesariamente nominal tanto al discutirse en lo general el proyecto de ley como en lo particular, tal como lo exige, en forma expresa e inequívoca, el artículo 130<sup>3</sup> del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca<sup>4</sup>. Lo anterior, encuentra sustento en el estándar, marcado con el numeral 2 señalado en la foja 22 de la propia resolución, consistente en que el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

Así, puesto que, como se determinó por el Tribunal Pleno al resolver la acción 9/2005, 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.

Por lo tanto, el poder de la mayoría, y, por tanto, su capacidad de acción y decisión, encuentra un límite en el derecho de las minorías de participar en la deliberación y poder ofrecer sus puntos de vista con el ánimo de convencer sobre la validez de sus argumentos y razones, para de esa manera construir una mayoría a favor de sus propuestas o posiciones.

En tal virtud, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo tienen relevancia

---

<sup>3</sup> “Artículo 130.- Las votaciones serán precisamente nominales: primera, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de Ley en lo general, y segundo, 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.”

<sup>4</sup> No debe perderse de vista que los “reglamentos parlamentarios” tienen una naturaleza jurídica específica, puesto que en nuestro sistema jurídico han tenido carácter formal y materialmente de ley aunque se les designe como “reglamentos”. En el caso concreto, la Constitución de Oaxaca señala en su artículo 59:

“ARTICULO 59. Son facultades de la Legislatura:

“[....]”

“LVII. Expedir su Ley Orgánica y el reglamento interior;

“[.....]”

Como se aprecia de la lectura del solo texto, en esa entidad la Constitución establece dos ordenamientos de igual rango pero con distinto objeto material, uno para regular la parte orgánica de la Legislatura y el otro (reglamento) para regular reglas de procedimiento y funcionamiento, así como, eventualmente, desarrollo de la parte orgánica siempre que exista delegación normativa en la Ley Orgánica al reglamento interior.

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2010.**

invalidatoria, por llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad y equidad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan 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 a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas (salvo los casos excepcionales que, por su naturaleza reservada, son tratados en sesiones secretas o privadas).

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

Si bien he mantenido la posición en el sentido de que este Tribunal Constitucional ha de ser respetuoso y deferente con el legislador democrático de las entidades federativas, en el marco del régimen federal del Estado mexicano, así como que las exigencias de motivación para los órganos legislativos (órganos políticos) son diferentes de las aplicables a otros órganos del poder público, como los administrativos o jurisdiccionales, también he sostenido que cuando se actualizan —como en el presente caso— irregularidades por su gravedad invalidantes, durante el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del Decreto impugnado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte debe decretar la invalidez del mismo.

Es importante poner en relieve que, en el caso particular, la violación cometida a la reglas de la votación no constituye una irregularidad remediable o una violación a un mero trámite, ya no se diga susceptible de convalidación por una votación mayoritaria, sino una violación sustancial al procedimiento legislativo, toda vez

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2010.**

que fue el propio Legislador, autolimitándose, quien ha considerado que las decisiones del Pleno del Congreso, al aprobar un proyecto de ley, son tan trascendentes que los diputados deben manifestar su voluntad indubitadamente, debiendo hacerse constar no sólo el número de quienes votan sino el sentido mismo de su voto. Si, como suele decirse, la ley es la expresión de la voluntad general, uno de los mecanismos para determinar el sentido de la Asamblea es mediante la votación nominal (una modalidad del voto público), en la que se identifica tanto al parlamentario como el sentido de su voto<sup>5</sup>.

Por las razones anteriores, formulo el presente voto concurrente respecto de la resolución recaída en la acción de inconstitucionalidad 19/2010.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

---

<sup>5</sup> Cabe señalar, a título ilustrativo, que tan importante es la regla de votación bajo análisis que la misma está contemplada, desde la reforma de 1874 por la que se reinstauro el Senado de la República, en la Constitución Política de los Estados Mexicanos [hoy en el texto vigente del artículo 72, en su apartado C), último párrafo, que señala: “*Artículo. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones [...] C.- [...] Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.*”] [Énfasis añadido]