

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
83/2009

PROMOVENTES: DIPUTADOS
INTEGRANTES DE LA
QUINCUAGÉSIMA NOVENA
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE TLAXCALA

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA
AGUILAR MORALES
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
FRANCISCO MIGONI GOSLINGA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de abril de dos mil doce.

VISTOS; y
RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el trece de noviembre de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, doce diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Tlaxcala, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez del Decreto 91 que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial el quince de octubre del año citado.

SEGUNDO. En síntesis, en sus conceptos de invalidez los promoventes manifestaron:

1. En la aprobación del decreto combatido no se respetó el proceso legislativo correspondiente, lo que implicó la transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como lo previsto en los artículos 11, fracción I, y 116 de la Constitución local, en relación con el numeral 128 de la Constitución Federal y artículos 18 y 27, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, que imponen la obligación a los diputados locales de rendir protesta y hacer guardar la Constitución Federal, la particular del Estado y las leyes que de ellas emanen. En específico, se señala que se vulneró lo

previsto en el artículo 51 de la Constitución local, en el que se establece:

‘Artículo 51.- Todo proyecto de Ley o Decreto que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.’

Lo anterior, porque el decreto impugnado fue desechado el seis de octubre de dos mil nueve, sin embargo, se aprobó su inclusión en el orden del día de la sesión ordinaria del quince de octubre siguiente, sin que previamente se haya entregado copia del nuevo dictamen.

2. La Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia y Asuntos Políticos del Congreso argumentó que elaboraba el dictamen en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133, fracción III, del Reglamento Interior del Congreso, siendo que dicha fracción no es aplicable, sino la diversa I de dicho precepto, en razón de que en ningún momento se sometió a votación en lo particular algún artículo del dictamen con proyecto de decreto citado, dado que si bien en la sesión de seis de octubre de dos mil nueve se propuso la dispensa de la segunda lectura del dictamen, la cual fue aprobada por mayoría de votos, poniéndose a discusión en lo general y en lo particular dicho dictamen con proyecto de decreto, los diputados que hicieron uso de la palabra se refirieron a los dos artículos en mención; y al preguntarse al Pleno si estaba suficientemente discutido, fue aceptado por la mayoría, por lo que inmediatamente el Presidente de la Mesa Directiva sometió a votación primero en lo general el dictamen con proyecto de decreto pidiendo a los presentes que al emitir su voto se pusieran de pie manifestando su nombre y apellido, por lo que al emitirse la votación resultó no aprobado por mayoría de votos, ante lo cual, el Presidente de la Mesa Directiva declaró que como había sido desechado en lo general, en términos del artículo 133 del Reglamento Interior del Congreso se regresaba a Comisión, de lo que se concluye claramente que nos encontramos en el supuesto de la fracción I del citado numeral, por lo tanto, resulta ilegal el argumento de la Comisión para presentar nuevamente el dictamen en el periodo.

3. Se violentó el proceso legislativo porque no se contó con un dictamen presentado ante el Pleno en los términos que marca la propia ley, para su análisis, discusión y, en su caso,

aprobación, porque se incluyó en el orden del día en la sesión del quince de octubre de dos mil nueve, vulnerando con ello lo previsto en el artículo 111 del Reglamento Interior del Congreso que prevé: “ Toda convocatoria deberá contener el orden del día acordado por el presidente de la Mesa Directiva y la Gran Comisión y enviarse por escrito a cada uno de los diputados previa a la sesión, por conducto de la Secretaría Parlamentaria, dentro de las veinticuatro horas”, lo que los colocó en un estado de indefensión absoluta debido a que no tenían conocimiento de su contenido para pronunciarse a favor o en contra, en detrimento de los principios de racionalidad y deliberación que debe privar en los poderes legislativos, que implican la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas.

4. Asimismo, se aduce: (ii) que el dictamen de la Comisión circulado el quince de octubre de dos mil nueve carecía de la totalidad de las firmas de sus miembros; (ii) además de que dicha inclusión se hizo, sin que existiera acuerdo expreso del Congreso en el que se calificara su urgencia y obvia resolución; (iii) no existió la motivación debida para la dispensa de la segunda lectura del dictamen solicitada el quince de octubre de dos mil nueve, lo cual, se apoya en lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad 52/2006.

TERCERO. Mediante proveído de trece de noviembre de dos mil nueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **83/2009** y, por razón de turno, designó al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de diecisiete de noviembre de dos mil nueve, el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tlaxcala, los que respectivamente emitieron y promulgaron el decreto combatido, para que rindieran sus informes correspondientes; asimismo, se requirió al representante legal del poder legislativo mencionado para que al momento de rendir el informe solicitado remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

CUARTO. En síntesis, las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada al rendir sus informes manifestaron:

I. Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

Que son ciertos los actos reclamados atribuidos a esa autoridad, consistentes, única y exclusivamente en sancionar, promulgar, ordenar publicar y publicar a través de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado de Tlaxcala en el Periódico Oficial de esa entidad, el decreto combatido, sin embargo, esos actos no son inconstitucionales, porque, conforme a los artículos 46 y 47 de la Constitución local, la promulgación y orden de impresión, publicación y circulación de un decreto remitido por el Congreso local, no son actos aislados, sino que forman la fase final del proceso legislativo que culmina con el acto mediante el cual el Ejecutivo estatal la da a conocer a los habitantes, a través del órgano masivo de difusión oficial.

Por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación del decreto impugnado solamente se requiere que provengan de la autoridad competente para ordenarlos a fin de que la nueva ley o sus reformas puedan ser obedecidas y que se cumplan las formalidades exigidas por la ley para ello, siendo que en el caso se cumplieron dichos requisitos.

En relación con los conceptos de invalidez, el Gobernador señala:

Las presuntas violaciones descritas, no son de carácter formal que pudieran trascender de manera fundamental a la norma, por lo que se impone declarar infundada la acción de inconstitucionalidad promovida, lo cual, se apoya en lo determinado en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2001, entre otros aspectos, en cuanto se señaló que las violaciones que realmente influyen en la constitucionalidad o no de las normas son las realizadas en el acto de aprobación del proyecto de ley o de la publicación del correspondiente decreto, siendo que en el caso no se actualiza ninguna de esas hipótesis.

Aún cuando materialmente no se hubiera procedido con las formalidades señaladas por los promoventes, lo cierto es que la mayoría de los diputados presentes en la sesión respectiva del Congreso aprobó el proyecto de iniciativa que a la

postre se denominaría Decreto 91 que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y se publicó en el periódico oficial para que entrara en vigor, con lo que, en todo caso, se subsanó cualquier omisión de forma, pues no debe perderse de vista que el procedimiento legislativo simplemente es un cauce que permite llegar con un proyecto al Pleno del Congreso para su análisis, discusión y votación.

Por otra parte, se señala que, contrario a lo sostenido por los promoventes, en un momento previo al de la aprobación del decreto combatido, sí se dieron las razones y motivos que justificaron la importancia y urgencia para su inclusión en el orden del día correspondiente al quince de octubre de dos mil nueve, en la cual, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso concedió el uso de la palabra a los diputados que quisieran pronunciarse a favor o en contra, lo que ocurrió existiendo constancia de los pronunciamientos respectivos, con lo que se acredita la actualización de la hipótesis prevista en la fracción I del artículo 133 del Reglamento Interior del Congreso local.

En relación con la supuesta violación de los artículos 3 y 11, fracción I de la Constitución Federal, se manifiesta que no se está en posibilidad de proceder a su análisis, pues tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, rige el principio de estricto derecho, en virtud del cual no puede suplirse la acción intentada, como lo prevé el artículo 71, segundo párrafo de la Ley reglamentaria de la materia (sic).

Finalmente, se señala que resultan aplicables los criterios de rubro: “EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL. LOS VICIOS FORMALES TIENEN MAYOR ALCANCE QUE LOS VICIOS MATERIALES” y “VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA”.

II. Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

A manera de causal de improcedencia se señala que sólo es procedente la acción de inconstitucionalidad por la posible contradicción de una norma de carácter general con la Constitución Federal y el procedimiento legislativo no contraviene precepto o principio constitucional, luego entonces siendo éste la base del agravio y en consecuencia de su acción, entonces es susceptible de análisis en otro medio de impugnación y no en esta vía.

Lo anterior, se apoya aludiendo a la tesis P.XIV/99 del Pleno, de rubro: “INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO”. Así las cosas, se solicita el sobreseimiento del asunto.

No obstante lo anterior, se rinde el informe solicitado en los siguientes términos:

Es cierto que aprobó el decreto impugnado, lo cual se realizó con apego a la legalidad, toda vez que se hizo de acuerdo con las facultades que la Constitución Federal y la Constitución local le otorgan al Congreso estatal.

El proceso legislativo local previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en nada se relaciona con la contradicción entre la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y la Constitución Federal.

Es falso que se haya violado el proceso legislativo con la aprobación del decreto combatido, toda vez que:

- Las actas levantadas con fechas seis, trece y quince de octubre fueron debidamente firmadas de acuerdo con los trámites administrativos que señala el marco jurídico del Congreso.
- No se violenta el contenido del artículo 51 de la Constitución local ni se sobrepone el numeral 133 del Reglamento Interior del Congreso, pues, al presentarse el dictamen con proyecto

de decreto nuevamente ante el Pleno se cumplió con lo dispuesto en los artículos 122, 115 y 133 del Reglamento Interior del Congreso y se respetó el contenido del artículo 48 de la Constitución local que determina la forma bajo la cual se tramitarán los proyectos de decreto como el del caso de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Es por ello que, no habiendo impedimento alguno previsto por la Ley Orgánica del Congreso, así como de su Reglamento Interior que limite presentar nuevamente ante el Pleno un dictamen con proyecto de decreto para su aprobación, con fundamento en el artículo 48 de la Constitución local citado, concatenado con su artículo 47, el Pleno del Congreso en ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias aprobó conforme al procedimiento legislativo de ley el decreto combatido.

- *Conforme a los artículos 12 y 13 del Reglamento Interior del Congreso local, la máxima autoridad del Congreso la constituye el Pleno. De ahí que la máxima autoridad en el Congreso pueda modificar sus resoluciones y más aun tratándose de las de carácter propio; en el caso concreto, incluir un nuevo punto en el orden del día obedece a la aprobación de la mayoría de los diputados presentes en la sesión.*

QUINTO. Una vez cerrada la Instrucción en este asunto el veinticinco de enero de dos mil diez, se envió el expediente al Ministro Instructor, para su estudio.

El veintiocho de septiembre de dos mil diez, se retornó el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo

dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del Decreto 91 que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y la Constitución Federal.

SEGUNDO. Oportunidad. La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada con oportunidad.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia¹, establece el plazo de treinta días naturales para ejercitar acción de inconstitucionalidad, contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial correspondiente, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, el escrito inicial podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El **Decreto 91** combatido fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el quince de octubre de dos mil nueve, por lo que el plazo para ejercer esta **vía transcurrió del dieciséis siguiente al catorce de noviembre**, sin embargo, dado que éste último día fue inhábil, por ser sábado, los promoventes tuvieron la oportunidad de presentarlo el siguiente día hábil, esto es, el martes **diecisiete de noviembre de dos mil nueve**, descontándose el lunes dieciséis, dado que en términos del Punto Primero, inciso c) del Acuerdo Plenario 2/2006, dicho día también se consideró inhábil.

En este tenor, si **la acción de inconstitucionalidad se presentó el trece de noviembre de dos mil nueve** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, como consta en el sello que obra al reverso de la foja cuarenta y ocho de autos, entonces se concluye que su presentación es oportuna.

¹ ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. [...]

Octubre 2009

Noviembre 2009

DOM	LU	MA	MIE	JUE	VIE	SA
M	N	R	R		R	B
				15 Publicación	16 (1)	17 (2)
18 (3)	19 (4)	20 (5)	21 (6)	22 (7)	23 (8)	24 (9)
25 (10)	26 (11)	27 (12)	28 (13)	29 (14)	30 (15)	31 (16)

DOM	LU	MAR	MIE	JU	VIER	SA
M	N		R	E		B
1 (17)	2 (18)	3 (19)	4 (20)	5 (21)	6 (22)	7 (23)
8 (24)	9 (25)	10 (26)	11 (27)	12 (28)	13 (29) Presenta Acción	14 (30)
15	16	17 Termina a plazo				

Días inhábiles

TERCERO. Legitimación de los promoventes de la acción. El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² establece que para que prospere la acción de inconstitucionalidad deben satisfacerse los siguientes extremos: 1) que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal; 2) que dichos accionantes representen cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal al que pertenecen; y 3) que la acción se plantee respecto de leyes expedidas por el propio órgano legislativo estatal; aspectos que, en el caso concreto, se proceden a analizar enseguida.

En la especie, doce diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de Tlaxcala suscriben el escrito inicial, en el que se promueve la presente acción de inconstitucionalidad (foja uno del cuaderno principal); carácter que acreditan con el Acuerdo publicado en el Periódico Oficial de la entidad, del dieciséis de enero de dos mil ocho (foja cincuenta de autos).

² ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:[...]

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

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

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y; [...]

En esta publicación, se señala la integración de dicha legislatura para el periodo comprendido entre el catorce de enero de dos mil ocho y trece de enero de dos mil once, en la que aparecen como integrantes los firmantes del escrito inicial, de manera que sí se actualiza este primer presupuesto.

Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 32, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Congreso estatal se integra con treinta y dos diputados: diecinueve, según el principio de mayoría relativa y trece, según el principio de representación proporcional³.

En el caso concreto, del periódico oficial recién aludido, se advierte que la legislatura local quedó integrada con treinta y dos diputados, de manera que si doce de ellos promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, ello equivale a contar con un treinta y siete punto cinco por ciento (37.5%) de la totalidad de sus integrantes; porcentaje que es superior al mínimo requerido (treinta y tres por ciento, 33%) para promover la presente acción de inconstitucionalidad. Ante lo cual, se aprecia que sí se actualiza el supuesto en estudio, dado que se

³ Artículo 32.- El Congreso del Estado estará integrado por treinta y dos diputados electos en su totalidad cada tres años; diecinueve según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y trece electos según el principio de representación proporcional en una circunscripción plurinominal mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la ley de la materia. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula.

plantea respecto de la aprobación del Decreto 91 que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el cual fue expedido por el Congreso de dicho estado, con lo cual se cumple con el requisito en estudio.

CUARTO. Causas de improcedencia. El Poder legislativo local aduce que las siguientes causas de improcedencia:

a. Señala que la acción ejercitada se encuentra en la hipótesis contemplada en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, porque el Decreto 91 que contiene las diversas reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, es una norma general.

b. Por otra parte, argumenta que el fondo del agravio de los accionantes no aterriza en las reformas y adiciones a la ley orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala sino al procedimiento de su aprobación, lo que en consecuencia no es susceptible de impugnación mediante la presente vía, pues como bien lo reza la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal sólo es procedente la acción de inconstitucionalidad por la posible contradicción de una norma de carácter general con la Constitución Federal y el procedimiento legislativo no contraviene precepto o principio constitucional, luego entonces el procedimiento legislativo que es la base del agravio y en consecuencia de su acción es susceptible de otro medio de impugnación y no la acción de inconstitucionalidad. A mayor abundamiento, invoca la tesis de rubro: "INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO".

Son infundadas estas alegaciones, como enseguida se explica.

Con respecto a la causal identificada en el inciso a), contrario a lo aducido por el legislativo local, no se actualiza la causal de improcedencia que se indica, pues, en primer término, tal normatividad se refiere a la improcedencia de controversias constitucionales en contra de actos en materia electoral⁴, siendo que aquí se ha promovido

una acción de inconstitucionalidad; y, aún cuando en suplencia se entendiera que con base en el artículo 59 de la Ley Reglamentaria, se hace valer tal causal como motivo de improcedencia de acciones de inconstitucionalidad, tampoco se actualizaría la improcedencia invocada puesto que, con independencia de que en esta vía sí es procedente en materia electoral, lo cierto es que es claro que la legislación impugnada no tiene vinculación con dicha materia.

Por otra parte, en cuanto a lo aducido por el legislativo en el inciso b), si bien es cierto que, por lo general, el procedimiento legislativo no es susceptible de ser impugnado⁵, en tanto no ha concluido, en la especie, lo cierto es que lo que aquí se impugna es el Decreto de reformas legislativas, esto es, la norma jurídica producida por el Congreso y, si bien se aducen violaciones al proceso legislativo por los promoventes, no se impugnan destacadamente, sino que se hacen valer como argumentos para expresar vicios que, a juicio de ellos, han trascendido a la validez constitucional de la norma impugnada.

En esta tesitura, no se actualizan las causales de improcedencia hechas valer por el legislativo local, de ahí que se proceda a realizar el estudio de los conceptos de invalidez.

⁵ No. Registro: 181,396. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIX, Junio de 2004. Tesis: P./J. 35/2004. Página: 864. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.** Los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma; **por otra parte, de conformidad con los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución Federal, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional combatidos sean publicados en el medio oficial correspondiente, de lo cual se concluye que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general, porque es en ese momento cuando los actos adquieren definitividad.** Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] II. Contra normas generales o actos en materia electoral; [...]

QUINTO. Estudio de violaciones al procedimiento legislativo. Todos los argumentos hechos valer por los promoventes a modo de conceptos de invalidez giran en torno a violaciones al proceso legislativo establecido en las leyes locales. En síntesis, son los siguientes:

- 1) Se vulneró lo previsto en el artículo 51 de la Constitución local⁶, toda vez que se presentó un dictamen de Comisión del legislativo local con proyecto de decreto de ley (combatido) en igual periodo de sesiones, no obstante que éste ya había sido desechado el seis de octubre de dos mil nueve.
- 2) El quince de octubre de dos mil nueve se aprobó la inclusión del dictamen del decreto combatido, elaborado por la Comisión del Congreso respectiva, sin que previamente se hubiera entregado copia, vulnerándose lo previsto en el artículo 111 del Reglamento Interior del Congreso local⁷, lo cual, además implicó vulneración a los **principios de racionalidad y deliberación legislativa**.

La inclusión recién referida se hizo sin que existiera acuerdo expreso del Congreso local, en el que se calificara su **urgencia** y obvia resolución.
- 3) La fracción III del artículo 133 del Reglamento Interior del Congreso local invocado por la Comisión del Congreso respectiva, para someter de nueva cuenta a consideración de la Asamblea el dictamen del decreto combatido, no resulta aplicable al caso concreto, sino la diversa I del

citado precepto⁸, en virtud de que en ningún momento se sometió a votación en lo particular, algún artículo del dictamen.

- 4) El dictamen de la Comisión del Congreso circulado el quince de octubre de dos mil nueve carecía de las firmas de sus integrantes.
- 5) No existió motivación debida para la dispensa de la segunda lectura del dictamen solicitada el quince de octubre de dos mil nueve.

Como podrá apreciarse, los accionantes aducen diversas irregularidades en el proceso legislativo que estiman vulneran lo previsto en la Constitución de Tlaxcala, la Ley Orgánica del Poder Legislativo local y su Reglamento.

Este Alto Tribunal ha establecido que en un Estado democrático, la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

De este modo, se ha sostenido que 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 liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un **principio** que se podría llamar **de economía procesal**, que apunta

⁶ **Art. 51.** Todo proyecto de Ley o Decreto que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

⁷ **Artículo 111.** Toda convocatoria deberá contener el orden del día acordado por el presidente de la Mesa Directiva y la Gran Comisión y enviarse por escrito a cada uno de los diputados previa a la sesión, por conducto de la Secretaría Parlamentaria, dentro de las veinticuatro horas.

Cuando los asuntos sean de urgencia el orden del día de la sesión siguiente será dado a conocer en forma verbal por el presidente de la Mesa Directiva, ante los asistentes a la sesión.

⁸ **Artículo 133.** Desechado un dictamen en lo general o en uno de sus artículos volverá a la comisión para que lo reforme en el sentido de la discusión:

I. Si se hubieren manifestado diversas opiniones, la reforma se hará en el sentido indicado por el mayor número de ellas;
II. Si no hubiere habido discusión, la comisión estudiará de nuevo su dictamen y lo presentará reformándolo en los términos que crea conveniente o en los que lo hizo primeramente, y
III. En este caso, deberá ampliar sus fundamentos, para la mejor ilustración del Pleno.

a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto 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 respecto⁹.

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza

de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.

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

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, **es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías**, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, **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.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones

⁹ **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.** Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.” Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Roberto Lara Chagoyán. (No. Registro: 169,493, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Tesis: P. XLIX/2008, Página: 709)

al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no 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 e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y 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.

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. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse, sin perder de vista que **la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades** que responden a la necesidad de atender las vicisitudes que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la

legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de forma tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; asimismo, pueden existir violaciones de esa naturaleza que por su entidad no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. Ese criterio se encuentra plasmado en la jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro y texto siguiente:

“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la

iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.” (Registro No. 188907, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Agosto de 2001, página: 438, Tesis: P./J. 94/2001)

Sin embargo, las violaciones al procedimiento pueden llegar a trascender al plano constitucional, pues, en función de lo que haya sucedido, éstas pueden llegar a tener un potencial invalidante de la norma al final producida por el órgano legislativo.

Ahora bien, a fin de poder apreciar las violaciones procesales que se acusan en el contexto de facto en el que se presentaron y estar en aptitud de ponderar mejor en su integridad su relevancia y trascendencia, a continuación se reseña lo esencial del proceso legislativo que dio lugar a las normas aquí impugnadas:

1) El treinta y uno de agosto de dos mil nueve, se reunieron cuarenta y seis de los cincuenta y un integrantes del Consejo Universitario de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, entre otros aspectos, con la finalidad de analizar el proyecto de reformas a la Ley Orgánica de dicha institución educativa, el cual, fue

aprobado por unanimidad de votos en esa sesión¹⁰.

2) El diez de septiembre de dos mil nueve, el Rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala presentó ante el Congreso local la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de dicha universidad.¹¹

Entre otros aspectos, dicha iniciativa planteaba: la transformación de Departamentos a Facultades (artículos 4, 6 y 8); la reagrupación de las divisiones del conocimiento (artículo 9); la reordenación de las Secretarías (artículo 11); la reelección sucesiva del Rector (artículo 19); reforma a las atribuciones de las unidades recién mencionadas (artículo 31); la adición del capítulo séptimo, relativo a la vigilancia, control e incremento del patrimonio de la universidad (artículo 51); el establecimiento de la Fundación de la universidad (artículo 52).

3) El cinco de octubre de dos mil nueve, la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos del Congreso de Tlaxcala, en su dictamen, señaló que en relación con la anterior iniciativa, en cumplimiento a lo determinado por la Presidencia de la Mesa Directiva de ese órgano legislativo en lo que se refiere a su desahogo¹², con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, 80, 81 y 82, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder legislativo local; 35, 36, 37, fracción XIX, 38 y 124 de su Reglamento Interior, sometía a consideración de la Asamblea un proyecto de decreto en esa fecha.¹³

4) A las diez horas con diez minutos del seis de octubre de dos mil nueve, se reunieron los integrantes de la legislatura local en el salón de sesiones, bajo la Presidencia del diputado Miguel Atlenco Romero, teniendo como secretarios a los diputados Juan José Piedras Romero y Enrique Javier Ramírez de la Vega.¹⁴

¹⁰ Foja ciento ochenta y nueve de autos.

¹¹ Foja ciento sesenta y uno.

¹² En autos no se cuenta con este antecedente.

¹³ Foja doscientos uno a doscientos dieciséis.

¹⁴ Foja doscientos cincuenta y seis a trescientos treinta y siete.

Una vez pasada la lista respectiva, la Secretaría informó que se encontraban presentes la mayoría de los diputados, por lo cual, la Presidencia de la Mesa Directiva señaló que en vista de que existía quórum se declaraba legalmente instalada la sesión.

Enseguida, se puso a consideración el contenido del orden del día, en el cual figuró como tercer punto la primera lectura del dictamen con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Una vez dado a conocer el orden del día, se sometió a votación, pidiéndose a los diputados que estuvieran a favor y en contra que manifestaran su voluntad de manera económica. Acto continuo la Secretaría informó que el resultado de la votación era: veinticinco votos a favor y cero en contra.

Enseguida se desahogaron los puntos primero y segundo. Al llegar al tercer punto, el Presidente de la Mesa Directiva pidió al diputado Edilberto Sánchez Delgadillo, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, procediera a dar lectura al dictamen con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, lo cual hizo apoyándose con el diputado Delfino Suárez Piedras.

Cumplido lo anterior, el diputado Presidente de la Mesa Directiva dijo que dicho dictamen quedaba de *primera* lectura.

A continuación, el diputado Luis Salazar Corona dijo que, por economía legislativa y con fundamento en el artículo 122 del Reglamento Interior del Congreso local, solicitaba la dispensa de la segunda lectura del dictamen, con el objeto de que fuera sometido a discusión, votación y, en su caso, aprobación.

Enseguida, el diputado Presidente dijo que, de acuerdo con la votación emitida, se declaraba aprobada la propuesta

de mérito, por lo que se procedía a la discusión, votación y, en su caso, aprobación del dictamen en cuestión.

Así, con fundamento en lo previsto en el artículo 131, fracción IV, del Reglamento Interior del Congreso local sometió a discusión en lo general el dictamen, señalando que se concedía el uso de la palabra a tres diputados en pro y tres en contra que desearan referirse. En este tenor, diversos diputados hicieron uso de la palabra, manifestando, en esencia lo siguiente¹⁵:

- Diputado Orlando Santacruz Carreño: señaló que la iniciativa que se presentaba, en aras del progreso de los universitarios, significaba transitar de un sistema napoleónico, al de una universidad basada en el conocimiento científico; que tenían en sus manos el peso y la responsabilidad de construir la transformación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala; generar las condiciones para que los estudiantes tuvieran la estructura, los elementos, como la autorealización propuesta en la ley.
- Diputado Eustolio Flores Conde: adujo que la iniciativa que se sometía a discusión indudablemente iba a tener un alto impacto en la sociedad tlaxcalteca y en la comunidad universitaria, sin embargo, que no se podía discutir a fondo algo tan serio sin conocer la propuesta, pues, de lo único que se tenía conocimiento es que en los artículos 19 y 28 se pretendía la reelección inmediata del actual Rector, de los coordinadores de las divisiones académicas, los directores de las facultades y los directores de las unidades

¹⁵ Foja trescientos cinco a trescientos veintiuna.

académicas multidisciplinarias, con lo que estaba en contra.

- Diputado Edilberto Sánchez Delgadillo: dijo que la Universidad Autónoma de Tlaxcala tenía historia; que en la gran mayoría de las universidades públicas, la reelección estaba dada de manera inmediata desde hace un buen número de años en sus legislaciones, entonces que era sano reconocer que existen algunas deficiencias en la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Asimismo, señaló que era importante reconocer que dicha universidad contaba con una élite de investigadores; que se han certificado varias de sus licenciaturas; y que sus posgrados tienen prestigio no solo local sino nacional. Así, pidió apoyar el dictamen.
- Diputado Enrique González Sandoval: señaló que la reelección no era el motor de cambio; y que las anteriores legislaturas, con sabiduría, establecieron que el Rector podría ser reelecto por una sola vez, pero no de manera inmediata, para evitar cacicazgos en la Universidad Autónoma de Tlaxcala y medir realmente si el trabajo realizado por el anterior o el actual hace lo necesario para que vuelva a repetir como rector.
- Diputado Luis Salazar Corona: invitó a defender a la Universidad, a demostrar apertura a todos los jóvenes, a hacer una encuesta de cuántos jóvenes, con promedios muy altos, se les han cerrado las puertas. Dijo que no estaba en contra de la universidad, sino a favor de que ésta fuera

democrática, transparente, libre de pensamiento, por lo que votaba en contra de la propuesta.

- Diputado Víctor Hugo Cahuantzi González: señaló que no debía tomarse como total la reelección mencionada, sino que había instrumentos jurídicos importantes para la universidad; que se ha comentado en la exposición de motivos que ha quedado rebasada en muchos aspectos; que faltaba mejorar algunas carreras.

Con posterioridad, el diputado Presidente pidió a los ciudadanos presentes que guardaran respeto y a los diputados que se sirvieran manifestar su voluntad de manera nominal, aclarando que el dictamen se votaría en lo general, ya que el inciso a), fracción IV del artículo 133 del Reglamento Interior del Congreso establecía que cuando se discutía en lo general, tres diputados podrían hablar en pro o en contra, lo cual ya había acontecido.

Enseguida, con fundamento en el artículo 48, fracción IV, de la Ley Orgánica del Legislativo Local, el Diputado Presidente declaró un receso por tiempo indefinido.

Una vez reanudada la sesión, el diputado Presidente dijo que en virtud de que ningún diputado más se refirió en pro o en contra del dictamen aludido, se sometía a votación en lo general, para lo cual, se pidió a los diputados que manifestaran su voluntad de manera nominal, teniendo como resultado *cero votos a favor y diecisiete en contra*.

El diputado Presidente dijo que, de conformidad con la votación emitida en lo general, *no se aprobaba el dictamen*, por lo que, en consecuencia, *se devolvería a la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos,*

en términos del artículo 133, fracción I del Reglamento Interior del Congreso.

5) En vista de lo acordado en sesión, el **doce de octubre de dos mil nueve**, en su dictamen, la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos señaló que toda vez que la discusión del anterior proyecto emitió nuevo dictamen en el que no generó cambios sustanciales en el contenido y alcance de cada uno de los artículos que se pretendían reformar, adicionar y derogar, sometía a consideración de la Asamblea del Congreso el proyecto de decreto correspondiente,¹⁶ en términos iguales al primer dictamen, ya que estimó que no se actualizaba el supuesto de la fracción I, del artículo 133, del Reglamento Interior del Congreso, sino la III, por lo que únicamente se encontraba obligada a ampliar el contenido del dictamen primigenio para la mejor ilustración del Pleno, en cuanto a la justificación del dictamen.

6) El **trece de octubre de dos mil nueve**, se reunieron los integrantes de la legislatura local en el salón de sesiones, bajo la Presidencia del diputado Miguel Atlenco Romero, actuando como secretarios Juan José Piedras Romero y Enrique Javier Ramírez de la Vega¹⁷.

El diputado Presidente solicitó a la Secretaría que pasara lista, la cual informó que se encontraba la mayoría de los diputados integrantes de la legislatura. En vista del quórum se declaró legalmente instalada la sesión, ante lo cual, se puso a consideración el orden del día.

Cabe precisar que el punto cuarto de dicho orden del día consistía en la primera lectura del dictamen con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Enseguida, hicieron uso de la palabra diversos diputados en los siguientes términos:

- Diputado Eustolio Flores Conde: dijo que sometía a consideración de la Asamblea que el punto cuatro se eliminará del orden del día.
- Diputado Enrique González Sandoval: pidió que se analizará a conciencia lo previsto en el artículo 51 de la Constitución local, considerando su jerarquía normativa, que todo proyecto de ley que fuere desechado no podrá presentarse en ese periodo de sesiones.
- Diputada Gisela Santacruz Santacruz: manifestó que el punto cuatro no debía incluirse en el orden del día para no violentar lo previsto en el artículo 51 de la Constitución local, sin que fuera un argumento válido el que el Presidente de la Mesa Directiva lo hubiera regresado a Comisión en términos del artículo 133 del Reglamento Interior del Congreso, pues dicho numeral no decía que debía o podía presentarse en ese periodo de sesiones, en tanto que el artículo 51 mencionado sí da el fundamento para la temporalidad.
- Diputado Roberto Núñez Baleón: señaló no debía incluirse en el orden del día el punto cuatro porque el procedimiento no era el adecuado; que había que listar la iniciativa discutida en Comisión en un próximo periodo ordinario de sesiones.
- Diputado Orlando Santacruz Carreño: adujo que se trataba de una ley que

¹⁶ Fojas trescientos sesenta y tres a trescientos ochenta y uno.

¹⁷ Foja trescientos treinta y nueve a trescientos sesenta y uno.

significaba mucho para la entidad.

A continuación, el diputado Presidente sometió a votación la propuesta formulada por el diputado Eustolio Flores Conde, en la que solicitó retirar del orden del día el punto cuatro, para lo cual, pidió a los diputados que estuvieran a favor y en contra manifestaran su voluntad de manera económica, teniendo como resultado *treinta votos a favor y cero en contra*.

Así, el diputado Presidente declaró aprobada la propuesta por mayoría de votos y, en consecuencia, *se retiró el punto cuatro del orden del día*.

7) Días después, el **quince de octubre de dos mil nueve**, se reunieron los integrantes de la legislatura local en el salón de sesiones, bajo la Presidencia del diputado Miguel Atlaltenco Romero, asumiendo la Primera Secretaría el diputado Antonio Murias Bañuelos con fundamento en el artículo 42, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del poder legislativo local; y actuando como Segundo Secretario el diputado Enrique Javier Ramírez de la Vega¹⁸.

Una vez pasada la lista respectiva, la Secretaría informó que se encontraban presentes la mayoría de los diputados, por lo que, la Presidencia de la Mesa Directiva señaló que en vista de que existía quórum se declaraba legalmente instalada la sesión y se sometía a consideración el orden del día, que se integraba de varios puntos, *entre los que no estaba el proyecto de la ley que aquí se impugna*.

Después de dar lectura al cuarto punto del orden del día, el diputado Orlando Santacruz Carreño manifestó que, con la facultad que le otorgaba ser coordinador del grupo parlamentario de Acción Nacional, integrante por ley de la Junta de Coordinación Política y, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en relación con los diversos 13, 110 y 114 del Reglamento Interior del

Congreso local¹⁹, proponía que se integrara al orden del día (de esa sesión) el Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, en cumplimiento a las instrucciones del diputado Presidente de la Mesa Directiva en sesión de seis de octubre del citado año, en virtud de que se había dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 133 del Reglamento Interior del Congreso local y al ser el Pleno la máxima autoridad del Congreso señaló que podía revocar o modificar las resoluciones ya dictadas.

Enseguida la diputada Gisela Santacruz Santacruz señaló que era una terquedad incluir en el orden del día el punto y que el artículo 51 de la Constitución local era muy claro al establecer que un dictamen, ley o decreto que se haya rechazado en lo general no podría presentarse en el período de sesiones.

En este contexto, el diputado Presidente sometió a votación la propuesta formulada por el diputado Orlando Santacruz Carreño, en el sentido de que se incluyera como punto del orden del día el dictamen mencionado, solicitando a los diputados que estuvieran a favor o en contra que manifestaran su voluntad de manera económica, resultando *diecisiete votos a favor y trece en contra*.

Ante lo cual, el diputado Presidente declaró aprobada la propuesta formulada por mayoría de votos. En consecuencia, se incorporó como punto

¹⁹ Artículo 13. El Pleno constituye la máxima autoridad del Congreso, que puede revocar o modificar las resoluciones que haya dictado.

Artículo 110. El presidente se reunirá antes de cada sesión con los integrantes de la Mesa Directiva y con la Gran Comisión para complementar, en su caso, el orden del día y para ordenar el desahogo de los asuntos en el curso de la sesión.

Artículo 114. Todas las iniciativas de Ley o Decreto que se presenten al Congreso se sujetarán a las reglas siguientes:

I. Se presentarán por escrito dirigido al presidente del Congreso, con el nombre y firma de su autor o autores;

II. Se incluirá en el orden del día de la sesión que corresponda para darle primera lectura, una vez llevado a cabo su registro por los secretarios;

III. Al término de la primera lectura se turnará a la comisión que corresponda de no haber inconveniente por el Pleno, y

IV. En su oportunidad, el dictamen que emita la comisión pasará a segunda lectura para su discusión y aprobación en su caso.

¹⁸ Foja trescientos noventa y uno a cuatrocientos ochenta y uno.

número cuatro del orden del día la primera lectura del Dictamen mencionado, el cual, una vez sometido a consideración obtuvo *diecisiete votos a favor y doce en contra*.

Acto continuo se desahogaron los puntos primero, segundo y tercero del orden del día. Al llegar al cuarto punto, el diputado Presidente pidió al diputado Edilberto Sánchez Delgado, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, procediera a dar lectura al dictamen con proyecto de decreto recién aludido, lo cual hizo apoyándose con el diputado Delfino Suárez Piedra.

Una vez cumplida dicha orden, el diputado Presidente dijo que quedaba de primera lectura dicho dictamen.

A continuación, solicitó el uso de la palabra el diputado Orlando Santacruz Carreño quien pidió que, por economía legislativa y con fundamento en el artículo 122 del Reglamento Interior del Congreso local²⁰, se dispensara el trámite de la segunda lectura con el objeto de que fuera sometido a discusión, votación y, en su caso, aprobación; propuesta que al ser sometida a consideración se aprobó por *dieciocho votos a favor y cero en contra*.

Así, el diputado Presidente señaló que, con fundamento en lo previsto en el artículo 131, fracción IV, del Reglamento Interior del Congreso, sometía a discusión en lo general el dictamen con proyecto de decreto y concedió el uso de la palabra a tres diputados en pro y tres en contra. Ahora bien, en vista de que *ningún diputado* se refirió en pro o en contra, el dictamen se sometió a votación en lo general y para tal efecto, se pidió a los diputados que manifestaran su voluntad de manera nominal.

Cumplido lo anterior, la Secretaría informó que el resultado era de quince votos a favor, dos abstenciones y trece en contra, por lo que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 158 del Reglamento

Interior del Congreso²¹ se declararon *diecisiete votos a favor y trece en contra*.

Así, el diputado Presidente dijo que, conforme a la votación emitida en lo general, se declaraba aprobado el dictamen *en lo general* por mayoría de votos.

Enseguida, con fundamento en el artículo 131, fracción IV, del Reglamento Interior del Congreso, el diputado Presidente sometió a discusión en lo particular el dictamen mencionado y, para tal efecto, preguntó a los diputados si deseaban referirse en lo individual a algún artículo del proyecto de mérito, para que fuera discutido en forma separada. En vista de que *ningún diputado* se refirió en lo individual a algún artículo del dictamen, se sometió a votación en lo particular, pidiéndose a los diputados que manifestaran su voluntad de manera nominal, obteniéndose quince votos a favor, dos abstenciones y dos en contra, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 del Reglamento Interior del Congreso se declararon *diecisiete votos a favor y dos en contra*²².

Acto seguido, el diputado Presidente señaló que dado que el dictamen había sido aprobado en lo general y en lo particular, se solicitaba a la Secretaría elaborar el decreto, además de que ordenó al Secretario Parlamentario que lo remitiera al Ejecutivo del Estado, para su sanción y publicación correspondiente.

8) El quince de octubre de dos mil nueve, se publicó el Decreto 91, por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley

²⁰ Artículo 122. Para dispensar la segunda lectura de un dictamen de comisión bastará el voto de la mayoría presente.

²¹ Artículo 158. Ningún diputado podrá retirarse del salón cuando se esté votando, ni excusarse de votar, con la sola excepción de lo preceptuado en el artículo siguiente. Si alguno se negare a dar su voto, el presidente lo exhortará para que lo haga, estando obligado aquél a exponer los motivos que tenga para abstenerse y si a juicio del Pleno fueren de tomarse en consideración, quedará exceptuado de votar; pero en caso contrario deberá hacerlo y si se negare, la Presidencia ordenará que su voto se compute entre los de la mayoría sin perjuicio de aplicarle la pena señalada para los que desintegren el quórum.

En caso de que algún diputado se ausentare de la sesión se asentará en el acta respectiva para los efectos legales correspondientes.

²² Como podrá apreciarse existe variación en el número de votos de los legisladores que participaron en las diferentes votaciones que se llevaron a cabo en esta sesión del Congreso de Tlaxcala, particularidad que será abordada al analizar los planteamientos aducidos por los promoventes.

Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala en el Periódico Oficial del Estado.

Establecido lo anterior y considerando que el proceso legislativo así como los vicios que se acusan deben ser valorados en el contexto integral de ese propio proceso para advertir su potencial invalidante, se procede a continuación al análisis de los conceptos de invalidez que se han hecho valer.

Los promoventes aducen que se vulneró lo previsto en el artículo 51 de la Constitución local, toda vez que se presentó un dictamen de Comisión del órgano legislativo local con proyecto de decreto de ley (combatido) en el periodo de sesiones en curso, no obstante que éste ya había sido desechado el seis de octubre de dos mil nueve; y que, en términos del numeral invocado, esa propuesta no podría haberse vuelto a presentar, sino hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso. El numeral citado establece:

Artículo 51. Todo proyecto de Ley o Decreto que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Como se ve, esta norma tiene una incidencia importante en el quehacer legislativo y en la producción normativa, en tanto que limita la materia y contenidos que pueden ser objeto del debate legislativo durante ciertas temporalidades, y ante la reunión de ciertas y determinadas circunstancias.

En primer término, debe precisarse que el proceso legislativo local está determinado por (i) algunos preceptos de la Constitución local; (ii) la Ley Orgánica del Poder Legislativo local; y (iii) el Reglamento Interior de ese órgano legislativo, según establece el propio artículo 48 de la Constitución local.

Para la mejor intelección del precepto recién señalado, es conveniente tener en consideración que los preceptos de la Constitución local que regulan la iniciativa y la formación de las leyes, son los siguientes:

CAPITULO III

DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

(REFORMADO, P.O. 18 DE MAYO DE 2001)

Artículo 46.- La facultad de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

I. A los Diputados;

II. Al Gobernador;

III. Al Tribunal Superior de Justicia;

IV. A los ayuntamientos;

V. A los habitantes del Estado en los términos que establezca la ley, y

VI. A los titulares de los órganos públicos autónomos.

Artículo 47.- Los proyectos o iniciativas adquirirán el carácter de Ley o Decreto, cuando sean aprobados por la mayoría de los diputados presentes, salvo que la Ley disponga otra cosa.

Artículo 48.- Todo proyecto de decreto, así como los asuntos en que deba recaer resolución del Congreso, se tramitarán conforme a lo establecido en su Ley Orgánica y disposiciones reglamentarias.

Artículo 48-BIS.- (DEROGADO, P.O. 18 DE MAYO DE 2001)

Artículo 49.- El Gobernador deberá sancionar los proyectos de Ley o Decreto que le envíe el Congreso y mandar publicarlos, salvo cuando tenga alguna objeción, en cuyo caso los devolverá al Congreso con las correspondientes observaciones, dentro de ocho días contados desde su recibo; de no hacerlo así, se reputarán aprobados. Si corriendo este término el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que se reúna.

Artículo 50.- Toda Ley devuelta por el Ejecutivo con observaciones, volverá a sujetarse a discusión, y si fuere confirmada

por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, se remitirá nuevamente a aquél para que sin más trámite dentro del término de cinco días hábiles, la promulgue. La omisión a este mandato será motivo de responsabilidad.

Artículo 51.- Todo proyecto de Ley o Decreto que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Artículo 52.- El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente para sesiones extraordinarias, a los acuerdos del Congreso y resoluciones que dictare para abrir o cerrar sus sesiones, a los que diere en funciones de Colegio Electoral o de Jurado ni a la Ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso, en los casos que determina esta Constitución.

Artículo 53.- Las Leyes son obligatorias desde el día siguiente al de su publicación, excepto cuando la misma Ley fije el día en que deba comenzar a surtir sus efectos.

Los preceptos reproducidos regulan desde la iniciativa hasta la aprobación de las leyes o decretos en la entidad de Tlaxcala. En el particular, interesa la interpretación que debe atribuirse a lo dispuesto por el **artículo 51 de la Constitución** en cita. En referencia a ello, se estima que dicho numeral **contiene un enunciado autónomo**, pues no se encuentra condicionado a algún estadio en específico del procedimiento legislativo, pues se refiere categóricamente a todo proyecto de ley o Decreto que fuere desechado por el Congreso.

El artículo 51 de la Constitución local es una norma que **impide que el Poder Legislativo insista en legislar** sobre un punto que no ha logrado consenso suficiente como para hacer coincidir en la propuesta a una determinada mayoría del órgano legislativo.

Normas como estas persiguen que se deje pasar un breve tiempo, que no es sino el que media entre un periodo de sesiones legislativas y otro, para que se pueda volver a reflexionar o continuar reflexionando sobre un tema que no ha logrado consenso suficiente al interior del órgano legislativo; e inhibir que, ante la insistencia de quienes estén interesados en sacar adelante el proyecto de ley en cuestión, en un corto plazo de tiempo se ocupe el tiempo del legislativo en algo en que, ante las circunstancias dadas, el legislador ha estimado, debe dejarse para un ulterior momento.

Conforme a la Constitución local, la locución “todo proyecto de Decreto” la atribuye a cualquier documento que contenga una propuesta de resolución, incluyendo en éste concepto tanto iniciativas como dictámenes. Lo anterior se colige del lenguaje empleado en el referido texto constitucional, pues el artículo 48, cuando señala que los asuntos se tramitarán conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Tlaxcala y disposiciones reglamentarias, hace referencia a “todo proyecto de decreto”. Entonces, de atribuir un significado ambivalente a la locución, dependiendo del precepto de que se trate (artículos 48 y 51), atentaría contra la intención plasmada en el texto constitucional de evitar continuar con la discusión en el periodo de un proyecto que la mayoría ha desestimado para esa ocasión, ello en respeto a la voluntad parlamentaria.

El aserto que antecede se confirma al considerar que el Reglamento Interior del Congreso **no establece una votación diferenciada para desechar el dictamen y el proyecto de Decreto**. Esta interpretación resulta acorde con el texto del artículo 133 del Reglamento en mención que enseguida se reproduce:

“Artículo 133. Desechado un dictamen en lo general o en uno de sus Artículos volverá a la comisión para que lo reforme en el sentido de la discusión:

I. Si se hubieren manifestado diversas opiniones, la reforma se hará en el sentido indicado por el mayor número de ellas;

II. Si no hubiere habido discusión, la comisión estudiará de nuevo su dictamen y lo presentará reformándolo en los

términos que crea conveniente o en los que lo hizo primeramente, y

III. En este caso, deberá ampliar sus fundamentos, para la mejor ilustración del Pleno.”

En este orden, se estima que la única forma que permitiría continuar con la discusión de un proyecto de ley en el periodo de sesiones, sería con motivo de la expresión de la voluntad de la mayoría, a través de su votación en este sentido inmediatamente después de haberse desechado el dictamen correspondiente. De lo contrario, una vez que se ha desechado un proyecto de ley o Decreto, no puede ser presentado nuevamente durante el periodo de sesiones en curso, atento al mandato previsto en la Constitución local, el cual no puede ser desconocido por el Congreso Estatal, pues si bien tienen un amplio margen de acción, éste se circunscribe a las acciones permitidas dentro del ámbito de legalidad a que se encuentra sujeto.

En mérito de lo anterior, el Pleno del Congreso puede manifestar su oposición a los proyectos de ley o Decreto en dos momentos, a saber, ante la primera lectura de la iniciativa, o bien, después de la segunda lectura, una vez presentado el dictamen que contenga el proyecto de ley o Decreto.

El primer supuesto, deriva de lo previsto en los artículos 114, fracción III, y 116, fracción III, del Reglamento Interior del Congreso, que establecen:

Artículo 114. Todas las iniciativas de Ley o Decreto que se presenten al Congreso se sujetarán a las reglas siguientes:

I. Se presentarán por escrito dirigido al presidente del Congreso, con el nombre y firma de su autor o autores;

II. Se incluirá en el orden del día de la sesión que corresponda para darle primera lectura, una vez llevado a cabo su registro por los secretarios;

III. Al término de la primera lectura se turnará a la comisión que corresponda de no haber inconveniente por el Pleno, y

IV. En su oportunidad, el dictamen que emita la comisión pasará a segunda lectura para su discusión y aprobación en su caso.

Artículo 116. Las iniciativas de Ley o Decreto presentadas al Pleno por uno o más diputados, por las comisiones ordinarias en asuntos que no sean de su competencia, por los particulares, así como las propuestas que los mismos hicieren, que no fueran iniciativas de Ley, Decreto o Acuerdo se sujetarán al procedimiento siguiente:

I. La Secretaría dará lectura del proyecto presentado, por una sola vez. Tras la lectura podrá su autor o autores si lo solicitan, abundar sobre los fundamentos y razones de su iniciativa;

II. Apertura de un turno de oradores en el que harán uso de la palabra tres en pro y tres en contra, quienes hablarán una sola vez hasta por cinco minutos dándose preferencia en pro a los autores del proyecto, y

III. Inmediatamente se preguntará al Pleno si admite a discusión o desecha el proyecto. En el primer caso se turnará a la comisión que corresponda; en el segundo, el proyecto no se presentará durante ese mismo período de sesiones.

Los artículos que anteceden regulan el trámite que debe darse a las iniciativas, haciendo la distinción conforme a quienes las presentan, bien sean los sujetos legitimados por el artículo 46 de la Constitución local²³ (artículo 114), o bien a los particulares o diputados en los asuntos que no son

²³ Artículo 46.- La facultad de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

I. A los Diputados;

II. Al Gobernador;

III. Al Tribunal Superior de Justicia;

IV. A los ayuntamientos;

V. A los habitantes del Estado en los términos que establezca la ley, y

VI. A los titulares de los órganos públicos autónomos.

de su competencia (artículo 116). En ambos casos, se realizará ante el Pleno la primera lectura de la iniciativa y, de no haber objeción, se pasará a las Comisiones para la elaboración del dictamen correspondiente; con la diferencia de que, en el primer caso, es innecesario aprobar expresamente la remisión de la iniciativa para la elaboración del dictamen, mientras que, en el segundo supuesto, sí se requiere votación expresa para ese fin. Sin embargo, aunque con diferente intensidad, en ambos se regula la posibilidad de oposición del Congreso para darle curso al proyecto.

Ahora bien, turnado el proyecto a la Comisión competente, tiene la encomienda de evaluar la iniciativa y, en caso de aprobarla, elaborar un dictamen con el proyecto de ley o Decreto, el que deberá ser sometido al Pleno, mediante su oportuna inclusión en el orden del día, de conformidad con lo previsto en los artículos 37, 85 y 108 del reglamento en cita²⁴

Incluido en el orden del día, el dictamen que consulte proyectos de Ley o Decretos, se someterá a discusión general y, en su caso, de los artículos en lo particular, en cuya discusión podrá haber tres diputados a favor y tres en contra²⁵.

²⁴ Artículo 37. Las comisiones ordinarias conocerán de las iniciativas de reforma o expedición de las Leyes y asuntos que se relacionen con su materia y en términos de la Ley, son las siguientes: ...

Artículo 85. Aprobado el dictamen, el presidente de la comisión lo turnará al presidente de la Mesa Directiva y a la Gran Comisión en un plazo que no excederá de tres días hábiles, para que, de ser procedente, se publique y enliste en el Orden del Día de la sesión que corresponda, a efecto de ordenar la lectura en los términos de este ordenamiento.

Artículo 108. Para la integración de los puntos básicos del orden del día, se tomará en cuenta lo siguiente:

...

III. Dictámenes que consulten proyectos de Ley o Decretos y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;

²⁵ Artículo 131. Las discusiones se regirán por las reglas siguientes:

...

IV. En la discusión de segunda lectura de los dictámenes de proyectos de Leyes o Decretos y en el caso de discusión de los Acuerdos, se observará lo siguiente:

a. Si constare de varios Artículos, se pondrán a discusión primero en lo general; en ella podrán hablar tres diputados en "pro" y tres en "contra";

b. Enseguida se preguntará si está suficientemente discutido;

c. Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas bases establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada;

d. Si aún se resolviera por la negativa, podrán hablar dos diputados en "pro" y dos en "contra" por una sola vez, con lo que se tendrá el proyecto suficientemente discutido en lo general;

e. Hecha esta declaración se pondrán a discusión desde luego los Artículos en lo particular, observándose las mismas prevenciones anteriores, y

f. Si el proyecto sólo constare de un Artículo, se pondrá a discusión, sujetándose a lo dispuesto en los incisos anteriores en lo conducente.

Ahora bien, el desechamiento del dictamen lo regula el artículo 133, en los términos siguientes:

Artículo 133. Desechado un dictamen en lo general o en uno de sus Artículos volverá a la comisión para que lo reforme en el sentido de la discusión:

I. Si se hubieren manifestado diversas opiniones, la reforma se hará en el sentido indicado por el mayor número de ellas;

II. Si no hubiere habido discusión, la comisión estudiará de nuevo su dictamen y lo presentará reformándolo en los términos que crea conveniente o en los que lo hizo primeramente, y

III. En este caso, deberá ampliar sus fundamentos, para la mejor ilustración del Pleno.

El artículo 133 del Reglamento establece el procedimiento a seguir cuando se deseche un dictamen en lo general, o en particular, regulando que regresa a la Comisión para su reforma. Sin embargo, no establece la temporalidad en la que se puede volver a presentar el dictamen reformado ante el Congreso.

En relación con lo anterior, para determinar sobre la actualización de la hipótesis prevista en el artículo 51 de la Constitución local, **debe atenderse a la voluntad manifestada por el cuerpo legislativo**, a efecto de atender a la teleología del precepto constitucional en mención y, por tanto, evitar distraer al cuerpo legislativo, con un proyecto respecto del cual ha manifestado su intención de desecharlo, por falta de consenso en la discusión.

Al respecto, como antes se indicó, **se considerará que puede volver a presentarse en el mismo periodo el dictamen, cuando se realice una votación en este sentido**, luego del desechamiento del dictamen.

En el presente caso, en **la primera discusión llevada cabo el seis de octubre de dos mil nueve**, la mayoría de los miembros presentes del Congreso, **expresaron su rechazo al Dictamen con Proyecto de Decreto**, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley

Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, a lo que el Presidente, de conformidad con la votación emitida en lo general, determinó que “*no se aprueba el Dictamen con Proyecto de Decreto por unanimidad de votos de los diputados presentes. En consecuencia, se devuelve el dictamen de mérito a la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, en términos del artículo 133, fracción I, del Reglamento Interior del Congreso del Estado.*”

En la sesión del **trece de octubre de dos mil nueve**, luego de las modificaciones realizadas por la Comisión, **se pretendió incluir** nuevamente en la orden del día, bajo el punto cuatro, el Dictamen con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Enseguida, hicieron uso de la palabra diversos diputados en los siguientes términos:

- Diputado Eustolio Flores Conde: dijo que sometía a consideración de la Asamblea que el punto cuatro se eliminará del orden del día.
- Diputado Enrique González Sandoval: pidió que se analizará a conciencia lo previsto en el artículo 51 de la Constitución local.
- Diputada Gisela Santacruz Santacruz: manifestó que el punto cuatro no debía incluirse en el orden del día para no violentar lo previsto en el artículo 51 de la Constitución local, sin que fuera un argumento válido el que el Presidente de la Mesa Directiva lo hubiera regresado a comisión en términos del artículo 133 del Reglamento Interior del Congreso, pues, dicho numeral no decía que debía o podía presentarse en el periodo de sesiones, en tanto que el artículo 51 mencionado sí da el fundamento para la temporalidad.
- Diputado Roberto Núñez Baleón: señaló no debía incluirse en el orden del día el punto cuatro porque el procedimiento no era el adecuado; que había que listar la iniciativa discutida en comisión en un próximo periodo ordinario de sesiones.
- Diputado Orlando Santacruz Carreño: adujo que se trataba de una ley que significaba mucho para la entidad.

A continuación, el diputado Presidente sometió a votación la propuesta formulada por el diputado Eustolio Flores Conde, en la que solicitó retirar del orden del día el punto cuatro, para lo cual, pidió a los diputados que estuvieran a favor o en contra manifestaran su voluntad de manera económica, teniendo como resultado *treinta votos a favor y cero en contra*. Así, el diputado Presidente declaró aprobada la propuesta por mayoría de votos y, en consecuencia, **se retiró el punto cuatro del orden del día**.

La relación que antecede **hace patente el desechamiento del proyecto del Decreto reclamado, y la voluntad expresada** del cuerpo legislativo para que no se presentara nuevamente durante el periodo de sesiones, por lo que cobra aplicación el supuesto previsto en el artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en consecuencia, el proyecto de Ley, por imperativo constitucional, **no podía volver a presentarse durante el mismo periodo de sesiones en que se rechazó**.

Como se indicó, **el artículo 51 de la Constitución** de la Entidad **obliga un espacio de tiempo en la agenda legislativa**, que evite confrontaciones innecesarias en el interior del cuerpo legislativo, y que permita, a quienes estén interesados en promover un determinado proyecto legislativo, y a quienes tienen la facultad de aprobarlo o rechazarlo reflexionar nuevamente acerca de la conveniencia de legislar en la materia, así como en los términos en que habría que hacerse. Así, resulta claro que dicho dispositivo es una **norma que tiene por objeto impedir que se inicie, de nueva cuenta, un proceso** cuyas propuestas fueron, en determinado periodo legislativo, objeto de deliberación y votación y que no lograron ser aprobadas.

En lo particular, **se actualiza el supuesto en mención**, pues del debate parlamentario se infiere que el cuerpo legislativo **expresó su intención de desechar** el proyecto de reforma en dos ocasiones.

En este sentido, no pasa inadvertido que en la sesión de quince de octubre de dos mil nueve se pretendió fundamentar la nueva discusión o debate de la reforma en mención conforme a la facultad

prevista en el artículo 13 del Reglamento Interior del Congreso, que establece que el Pleno puede revocar o modificar las resoluciones que haya dictado. Sin embargo, el ejercicio de esa atribución carece del alcance que se pretende atribuir, porque debe entenderse referida a las determinaciones susceptibles de ser modificadas o revocadas ante el propio Congreso, en términos de su actuación soberana, quedando fuera de su amparo las carentes de tales atributos, por existir un obstáculo legal que se lo impida, como sucede en la especie, dado el imperativo del artículo 51 de la Constitución local.

Lo anterior **explica lo fundado del concepto de invalidez** propuesto, pues el cuerpo legislativo **desatendió el imperativo constitucional**, que mira a la estabilidad no sólo del cuerpo político de que se trata, sino de la propia comunidad, en virtud de **los intereses sociales, generalmente involucrados con motivo de un proyecto desechado**.

En esta virtud, se estima **que las irregularidades advertidas resultan trascendentales**, pues soslayaron el requisito de legalidad para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden considerarse válidas ello en demérito del respeto a los principios democráticos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las infracciones evidenciadas durante el procedimiento **no pueden convalidarse por** la posterior aprobación por mayoría, pues se actualiza la vulneración a los principios de legalidad y debido proceso reconocidos por la Constitución Federal, lo que provoca la invalidez de las normas emitidas.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, **resulta fundado el concepto de invalidez** planteado en relación con la existencia de irregularidades en el procedimiento legislativo que resultan en la vulneración de distintos principios que sustentan la democracia deliberativa y, por tanto, del precepto constitucional que contiene la garantía de legalidad.

En consecuencia, resulta innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez, con apoyo en la tesis de jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno número P./J. 37/2004:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” (No. Registro: 181,398, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Junio de 2004, Tesis: P./J. 37/2004, Página: 863)

En relación con los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, se determina que **la declaratoria de invalidez tiene como efecto expulsar del orden jurídico estatal la norma general contraria a la Ley Fundamental**, de conformidad con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, ya que se plantea la posible contradicción de una norma de carácter general con la propia Carta Magna.

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV y 73 de la ley reglamentaria de la materia, debe precisarse que la presente **declaración de inconstitucionalidad comprende todas las disposiciones contenidas en el Decreto 91**, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, inclusive la de los artículos transitorios que regulan la entrada en vigor del decreto.

La presente declaratoria de invalidez **surtirá efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Tlaxcala**.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 91 que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, publicado el quince de

octubre de dos mil nueve en el Periódico Oficial de dicha entidad, en la inteligencia de que esta determinación surtirá efectos a los treinta días naturales de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Tlaxcala.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron previo aviso a la Presidencia.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

P R E S I D E N T E
MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA
Rúbrica.

MINISTRO PONENTE
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
Rúbrica.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LIC. RAFAEL COELLO CETINA
Rúbrica.

* * * * *



PUBLICACIONES OFICIALES

