

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL
CIUDADANO.**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.

ACTORES: YOLANDA OLGA
ACUÑA CONTRERAS Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DEL ESTADO
DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZALEZ OROPEZA.

SECRETARIA: HERIBERTA
CHÁVEZ CASTELLANOS.

México, Distrito Federal, a ocho de abril de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificados con los números SUP-JDC-745/2015, SUP-JDC-746/2015, SUP-JDC-747/2015 y SUP-JDC-748/2015, promovidos por Yolanda Olga Acuña Contreras, José Armando Pruneda Valdez, Lariza Montiel Luis y Jesús de León Tello, respectivamente, en su carácter de diputados plurinominales de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, contra la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de dicha entidad federativa, que desechó los juicios ciudadanos locales números 03/2015, 04/2015, 05/2015 y 06/2015, acumulados.

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado en los escritos de demanda y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I. Publicación de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila. El treinta de diciembre de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el Decreto número 729, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

II Instalación del Congreso. El primero de enero de dos mil quince, se declaró legalmente constituido el Congreso del Estado independiente libre y soberano de Coahuila de Zaragoza, e instalada la Sexagésima Legislatura.

III. Acuerdos del Congreso del Estado. El seis de enero del año en curso, se declaró legal y formalmente constituida la Junta de Gobierno de la LX Legislatura, los Grupos y Fracciones Parlamentarias, así como las Comisiones Dictaminadoras Permanentes y Comités respectivos.

IV. Juicios ciudadanos locales. El nueve de enero del año en curso, Yolanda Olga Acuña Contreras, José Armando Pruneda Valdez, Lariza Montiel Luis y Jesús de León Tello, promovieron sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para impugnar los acuerdos emitidos

por el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, precisados en el punto que antecede, a los que les correspondieron los números 03/2015, 04/2015, 05/2015 y 06/2015, respectivamente, del índice del Tribunal Electoral de esa entidad federativa.

V. Acto impugnado. Seguidos los juicios por sus trámites legales, el diecisiete de febrero de dos mil quince, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, dictó sentencia en los expedientes números 03/2015, 04/2015, 05/2015 y 06/2015, acumulados, al tenor del siguiente punto resolutivo:

ÚNICO. Se **DESECHAN DE PLANO** los Juicios Ciudadanos promovidos en contra de los acuerdos de fecha seis (6) de enero del año en curso, mediante los cuales se constituyeron la Junta de Gobierno, los Grupos Parlamentarios y las Fracciones Parlamentarias, así como las Comisiones Dictaminadoras Permanentes, en particular la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LX Legislatura del Congreso del Estado.

SEGUNDO. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

I. Promoción de los juicios ciudadanos. Disconformes con la resolución antes mencionada, Yolanda Olga Acuña Contreras, José Armando Pruneda Valdez, Lariza Montiel Luis y Jesús de León Tello, presentaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, sendas demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, haciendo valer los motivos de disenso que estimaron convenientes.

II. Recepción del medio de impugnación. El dos de marzo de la presente anualidad, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior diversos oficios, suscritos por el Presidente del Tribunal Electoral del Estado Libre y Soberano de Coahuila, por los cuales remitió los escritos de demanda antes mencionados.

III. Turno. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió diversos acuerdos por los cuales ordenó la integración de los expedientes SUP-JDC-745/2015, SUP-JDC-746/2015, SUP-JDC-747/2015 y SUP-JDC-748/2015, así como turnarlos a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor ordenó la radicación de los mencionados medios de impugnación en la Ponencia a su cargo, los admitió a trámite y, al no encontrarse pendiente de desahogar prueba alguna, ni diligencia que practicar, decretó el cierre de instrucción de los mismos, quedando los juicios en estado de dictar sentencia; y,

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios al rubro indicados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos el 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79, y 83, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de cuatro juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en los cuales los promoventes aducen la presunta vulneración a su derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente de acceso y desempeño del cargo de elección popular que detentan.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior, número **19/2010¹**, del rubro: **"COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR."**

SEGUNDO. Acumulación.

Esta Sala Superior considera que los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano números SUP-JDC-746/2015, SUP-JDC-747/2015 y SUP-JDC-748/2015,

¹ Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen I, Jurisprudencia, páginas 192 a 193.

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

deben acumularse al diverso SUP-JDC-745/2015, por ser el primero que se presentó, toda vez que se advierte conexidad entre los mismos, debido a que en sendas demandas se impugna por los actores, la misma autoridad responsable, el mismo acto reclamado, a saber, la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, que desechó los juicios ciudadanos locales números 03/2015, 04/2015, 05/2015 y 06/2015, acumulados.

En efecto, esta Sala Superior tiene la facultad de acumular los medios de impugnación de su competencia, para facilitar su pronta y expedita resolución, cuando se advierta que entre dos o más juicios o recursos existe conexidad en la causa, al controvertirse el mismo acto o resolución con los mismos conceptos de impugnación, o bien, se aduzca respecto de actos o resoluciones similares, según se advierte de los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Doctrinariamente se ha establecido que existe "conexión de causa", cuando las acciones ejercidas por diversos demandantes o por el mismo pero en diversas vías, tienen elementos comunes, básicamente el objeto del juicio y la causa de pedir, esto es, en la relación jurídica que los vincula sustantivamente.

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

En los casos analizados, como ya se señaló, se observa que los actores controvierten de la misma autoridad responsable, el mismo acto reclamado; por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, debe decretarse la acumulación de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano números SUP-JDC-746/2015, SUP-JDC-747/2015 y SUP-JDC-748/2015, al diverso SUP-JDC-745/2015, por ser este último el primero que se presentó y, consecuentemente, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

TERCERO. *Requisitos de procedencia.*

En concepto de esta Sala Superior, se colman los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con las consideraciones siguientes:

a) Forma. Los medios de impugnación que se examinan cumplen con los requisitos de forma establecidos en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que las demandas se presentaron ante el tribunal local responsable; en ellas se hace constar el nombre y la firma autógrafa de los promoventes; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; se

mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones, así como los agravios que, a juicio de los actores, les causa la resolución controvertida y los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Se cumple con el requisito, porque de conformidad con las constancias que obran en autos, se observa que la resolución impugnada fue notificada a los actores el diecisiete de febrero de dos mil quince, y los enjuiciantes presentaron sus escritos de demanda el veintitrés siguiente.

En la especie, el término de cuatro días que para efecto de presentación de los medios de impugnación en materia electoral, establece el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del dieciocho al veintitrés del propio mes y año, descontando para tal efecto los días veintiuno y veintidós, por ser sábado y domingo, respectivamente, en términos de lo dispuesto por el artículo 7 de la ley adjetiva de la materia, en atención a que en la actualidad en el Estado de Coahuila, no se lleva a cabo proceso electoral alguno.

De tal suerte, que si las demandas de juicios ciudadanos de que se trata, se presentaron el veintitrés de febrero del año en curso, es claro, que su promoción fue oportuna.

c) Legitimación. Los presentes juicios fueron promovidos por parte legítima, en términos del artículo 79, párrafo 1, de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se trata de ciudadanos, en su carácter de diputados plurinominales de la LX Legislatura del Congreso de Estado de Coahuila de Zaragoza, que hacen valer la presunta violación al derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo.

d) Interés jurídico. Se advierte que los accionantes cuentan con interés jurídico para promover los juicios ciudadanos de mérito, en razón de la existencia de un derecho legítimamente tutelado, siendo éste el del ejercicio del derecho de votar y ser votado en su vertiente de acceso y desempeño de un cargo de elección popular. Además de que fueron quienes promovieron las demandas de juicio ciudadano local que dieron origen a la emisión de la resolución que ahora controvierten por estimarla ilegal y violatoria al derecho fundamental previamente precisado.

e) Definitividad. Se satisface este requisito, porque el presente juicio es interpuesto para controvertir la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, respecto del cual no existe diverso medio de defensa, por el que pudiera ser revocado o modificado.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, y toda vez que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no advierte oficiosamente que se actualice alguna causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por los actores.

CUARTO. Acto impugnado y agravios.

Partiendo del principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima que resulta innecesario transcribir el acto impugnado.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, con número de registro **219558**², la cual es del tenor literal siguiente:

ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO. De lo dispuesto por el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, sólo se infiere la exigencia relativa a que las sentencias que se dicten en los juicios de amparo contengan la fijación clara y precisa de los actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tener o no por demostrada su existencia legal, pero no la tocante a transcribir su contenido traducido en los fundamentos y motivos que los sustentan, sin que exista precepto alguno en la legislación invocada, que obligue al juzgador federal a llevar a cabo tal transcripción, y además, tal omisión en nada agravia al quejoso, si en la sentencia se realizó un examen de los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados a la luz de los preceptos legales y constitucionales aplicables, y a la de los conceptos de violación esgrimidos por el peticionario de garantías.

De igual forma se estima innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por los accionantes, sin que ello constituya una transgresión a los principios de congruencia y exhaustividad por parte de esta Sala Superior, pues tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda o del escrito de expresión de

² Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, Abril 1992, Octava Época, Materia Común, página 406.

agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la *litis*; lo anterior, sin perjuicio de que en el considerando subsecuente se realice una síntesis de los mismos.

Al respecto, resulta ilustrativa, la tesis de jurisprudencia número **2ª./J.58/2010³**, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es como sigue:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la *litis*. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

QUINTO. Síntesis de agravios.

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, mayo de 2010, Novena Época, materia común, página 830.

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

Del estudio de los escritos de demanda se advierte que los actores hacen valer los siguientes motivos de inconformidad.

Señalan los actores que el derecho político-electoral a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí incluye el derecho a desempeñar el cargo público representativo, derecho que debió ser protegido por el Tribunal Electoral del Estado, dado que abarca también el de permanecer en el cargo y el derecho a desempeñar las atribuciones propias del puesto sin sufrir perturbaciones ilegítimas.

En este contexto, señalan, parecería que la sentencia del tribunal responsable, como la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que toma como fundamento, presentan una contradicción en su argumentación: si en un primer momento la tesis de jurisprudencia 34/2013, señala que el derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocuparlo por ello, debería comprender justamente las actividades individuales que puede desarrollar cada legislador como representante democrático.

Es decir, si el papel fundamental de un parlamento constitucional es el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus presupuestos y el control de la acción del Gobierno, serían entonces el ejercicio individual, en condiciones de igualdad de la función legislativa y del control

del Gobierno las facultades propias que asume cada legislador al acceder el cargo que deben ser protegidas por la jurisdicción constitucional al encontrar su fundamento directo en la misma.

De igual modo, consideran los actores que el Derecho parlamentario, en tanto conjunto normativo regulador del Parlamento que encuentra su fundamento inmediato en la Constitución, es susceptible de control constitucional.

Lo anterior, dado que las Cámaras legislativas de un verdadero Estado democrático, al establecer sus Reglamentos parlamentarios, como a la hora de ejercer sus facultades a través de sus órganos de gobierno, no pueden ignorar las disposiciones constitucionales o violar el desempeño igualitario del cargo público de sus integrantes, y no puede depender de lo previsto por la norma que lo desarrolla (Reglamentos parlamentarios o Leyes orgánicas de los Congresos), sino que hay un contenido que debe extraerse directamente de la Constitución y de los postulados propios del Estado constitucional.

Asimismo aducen, que, en el caso, las normas parlamentarias emitidas por el Congreso de Coahuila, vulneran su derecho a ser votado, en su vertiente del desempeño del cargo, por no permitirles ejercer su representación democrática en condiciones de igualdad y la garantía del respeto de los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto igualitario de deliberación pública.

Por tanto, aducen que acuden a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para cambiar la concepción del Derecho parlamentario como un conjunto de normas y actos que no son susceptibles de revisión constitucional, sino por el contrario, este Derecho constituye, en un auténtico Estado democrático, un conjunto de principios y normas que desarrollan el contenido material de los postulados normativos fundamentales que dispone la Constitución para regular el Parlamento que ella misma crea.

Asimismo, manifiestan los actores que la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza establece en sus normas una organización del seno parlamentario que vulnera el ejercicio de su derecho político electoral a ser votado, previsto en los artículos 27, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su vertiente de desempeño del cargo en condiciones igualitarias.

Esto, porque, con el cambio de las reglas parlamentarias relativas a los derechos y prerrogativas de los Grupos Parlamentarios y Fracciones Parlamentarias, así como de la composición de la Junta de Gobierno del Congreso, el Partido Revolucionario Institucional pretende garantizar su plena influencia en las decisiones fundamentales del Congreso del Estado y minimizar la posibilidad de acción y contrapeso del Partido Acción Nacional que es la segunda fuerza de oposición.

Al disponer el párrafo tercero del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, que cuando en la Cámara algún partido político cuente con tan solo una o un diputado, estos podrán optar por formar una "Fracción Parlamentaria" y que éstos, además, tendrán los mismos derechos y prerrogativas que los Grupos parlamentarios, lo que diluye en automático el valor, función y significado de los Grupos, pues sin importar el número de diputados que tenga un determinado partido para la formación de su Grupo Parlamentario, su representación estará equiparada, de forma igualitaria, a la de cualquier diputada o diputado en el Congreso de Coahuila.

Asimismo, aducen los actores de conformidad con el artículo 57 de la Ley Reglamentaria del Congreso Local, si bien son los grupos parlamentarios los que pueden elegir a los miembros de la Mesa Directiva y, por tanto, quienes tienen un derecho preferencial para la elección de los mismos, al haberse equiparado a las fracciones parlamentarias con los mismos derechos de los Grupos, se diluye considerablemente la posibilidad de influencia del principal Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional al hacerse prácticamente nulo su derecho preferencial de participación en las decisiones parlamentarias como Grupo de oposición principal en el Congreso del Estado.

Por lo anterior, señalan que el párrafo tercero del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, rompe el sentido y la lógica normativa que dispone el artículo 58 de la propia ley.

En este contexto refieren, el acuerdo emitido por el Congreso por el que se declaran legal y formalmente constituidos los Grupos Parlamentarios y Fracciones Parlamentarias de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, vulnera su derecho político electoral a ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, por no permitirles ejercerlo en condiciones igualitarias. Al efecto consideran tienen aplicación al caso las Jurisprudencias 27/2002 y 20/2010 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubros "DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO, SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN" y "DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO."

Del mismo modo, manifiestan que el acuerdo emitido por el Congreso del Estado de Zaragoza por el que se declara legal y formalmente constituida la Junta de Gobierno de la Sexagésima Legislatura vulnera su derecho político-electoral a ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, porque de acuerdo con el artículo 62 de la Ley Orgánica en cuestión, la Junta de Gobierno del Congreso del Estado, "es el órgano de gobierno encargado de la dirección de los asuntos relativos al régimen interno del Poder Legislativo, con el fin de optimizar sus funciones legislativas, políticas y administrativas, conforme a lo dispuesto en la ley".

Además, el artículo 63 de la misma ley señala que en dicha Junta "se expresará la pluralidad del Congreso y funcionará como un órgano colegiado que servirá de enlace entre los grupos parlamentarios y fracciones legalmente constituidos en el seno de la legislatura" a fin de impulsar entendimientos y alcanzar acuerdos y el artículo 64 prevé que la Junta de Gobierno se integrará por las y los coordinadores de los grupos parlamentarios constituidos. Y que, las y los diputados de los partidos políticos que no hayan formado grupo parlamentario, podrán participar con voz pero sin voto en la Junta de Gobierno.

Sin embargo, según los actores dada la nueva equiparación que el artículo 55 de la ley realiza en favor de las "fracciones parlamentarias" como Grupos parlamentarios, la nueva Junta de Gobierno de la recién constituida Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila, se encuentra constituida no sólo por los dos Grupos Parlamentarios principales de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, sino por todos los demás parlamentarios restantes, que a pesar de no haber podido formar un Grupo parlamentario formal y que deberían, por tanto, sólo participar con voz pero sin voto en la Junta de Gobierno que cuentan con los mismos derechos y prerrogativas que los dos Grupos Parlamentarios principales, por lo que pueden influir de la misma manera.

Por otro lado, también señalan los actores que el acuerdo emitido por la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Coahuila sobre la propuesta para la integración de las Comisiones dictaminadoras permanentes y Comités de la

Sexagésima Legislatura, particularmente por lo que se refiere a la Comisión Dictaminadora Permanente de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias vulneran su derecho político-electoral a ser votado.

SEXTO. Estudio de fondo.

Previo al análisis de la cuestión puesta a debate, este órgano jurisdiccional estima oportuno precisar que será materia de estudio en el presente asunto, si es ajustada a derecho la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, por la que la determinó desechar los juicios ciudadanos locales promovidos por los actores, al considerar que el acto impugnado incidía exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo.

Al respecto, esta Sala Superior considera que son **infundados** los motivos de disenso hechos valer por los accionantes.

En efecto, contrariamente a lo sostenido por los enjuiciantes, el tribunal responsable hizo lo correcto en determinar que en la especie los actos sometidos a su potestad jurisdiccional no eran susceptibles de control a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local, al no transgredirse derechos de tal naturaleza en su perjuicio y, consecuentemente desechar de plano las demandas origen de dichos medios de impugnación.

En ese contexto, tenemos que de la atenta lectura de las demandas que dieron origen a los juicios ciudadanos locales que motivaron pronunciamiento del fallo impugnado, se desprende que los actos reclamados se hicieron consistir en los acuerdos tomados el seis de enero del año en curso, por el Pleno de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, mediante el cual se declaró legal y formalmente constituida la Junta de Gobierno, y se conformaron los Grupos y Fracciones Parlamentarias, así como las Comisiones Dictaminadoras Permanentes y los Comités respectivos.

Su causa de pedir la hicieron consistir en que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila establece en sus normas una organización al seno del parlamento que vulnera el ejercicio de su derecho político electoral de ser votados, previsto en el artículo 27 de la Constitución Política de dicha entidad federativa y 35, fracción II, de la Constitución federal, en su vertiente de desempeño del cargo en condiciones igualitarias, ello, porque se han pervertido las figuras parlamentarias de organización de los representantes democráticos a fin de evitar y minimizar la influencia de la segunda fuerza política representada por el Partido Acción Nacional, al que pertenecen, el cual personifica la principal minoría parlamentaria y oposición en el Estado; además, de que con el cambio de reglas parlamentarias relativas a derechos y prerrogativas de los Grupos y Fracciones Parlamentarias, la composición de la Junta de Gobierno del Congreso y la integración de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el Partido

Revolucionario Institucional, partido mayoritario y primera fuerza política, pretende garantizar su plena influencia en las decisiones fundamentales del Congreso del estado y minimizar la posibilidad de acción y contrapeso de la principal oposición (Partido Acción Nacional), para participar en la determinación de la voluntad política del Congreso de Coahuila y, por tanto la configuración política y normativa del Estado.

Conforme con lo anterior, como señaló la autoridad responsable, es claro que los acuerdos impugnados inciden propiamente en el ámbito del derecho parlamentario administrativo, ya que es una actuación atribuida al Congreso del Estado, la relativa a la integración de la Junta de Gobierno, los Grupos y Fracciones Parlamentarias, así como las Comisiones Dictaminadoras Permanentes y los Comités respectivos, que por lo mismo no repercute en forma directa en los derechos político-electorales de los demandantes.

En efecto, el derecho parlamentario administrativo, comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios.

En ese ámbito administrativo se ubican, por referir a la naturaleza orgánica interna del Congreso del Estado Coahuila, los acuerdos por los que se creó la Junta de Gobierno, los Grupos y Fracciones Parlamentarias, así como las Comisiones

Dictaminadoras Permanentes y los Comités respectivos, toda vez que en los artículos 55, 62, 63, 89 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado independiente, libre y soberano de Coahuila de Zaragoza, se desprende que:

a) Los grupos parlamentarios son la forma de organización que podrán adoptar los Diputados con igual filiación política o de partido, a efecto de encauzar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el seno del Congreso del Estado, para coadyuvar al eficaz desarrollo del proceso legislativo. Cuando algún partido político cuente con tan solo una o un diputado, estos podrán optar por formar una fracción parlamentaria, la que tendrá los derechos y prerrogativas de grupo parlamentario.

b) La Junta de Gobierno del Congreso del Estado, es el órgano de gobierno encargado de la dirección de los asuntos relativos al régimen interno del Poder Legislativo, con el fin de optimizar sus funciones legislativas, políticas y administrativas, conforme a lo dispuesto en la ley; y en la que se expresará la pluralidad del Congreso y funcionará como un órgano colegiado que servirá de enlace entre los grupos parlamentarios y fracciones legalmente constituidos en el seno de la legislatura, con objeto de impulsar entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos que permitan al Pleno y a la Diputación Permanente adoptar las decisiones que constitucional y legalmente les corresponden.

c) Las comisiones dictaminadoras permanentes y especiales, serán las encargadas de estudiar y dictaminar los asuntos que son competencia del Congreso, habrá comisiones dictaminadoras permanentes y especiales; y,

d) La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integrará con los miembros Diputados y Diputadas con mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios y fracciones estarán representados en la misma, integrándose por tres de la primera fuerza política, dos de la segunda fuerza política y una o un Diputado de cada uno de los partidos políticos representados en la Legislatura.

Por tanto, la integración de dichos órganos, no trasciende más allá de la organización interna del Congreso del Estado de Coahuila, por ende, no afecta ni puede afectar de manera directa e inmediata los derechos político-electorales a ser votado, en las modalidades de acceso y ejercicio inherente del cargo o de participación en la vida política de dicha entidad federativa en perjuicio de los promoventes, como infundadamente alegan.

La interpretación de los artículos 35, fracción II; 39; 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva a establecer, que el objeto del derecho a ser votado, implica para el ciudadano tanto la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección

popular, como ser proclamado electo conforme con la votación emitida, lo mismo que acceder al cargo.

Los anteriores aspectos constituyen el objeto del derecho de ser votado, entendido como el bien protegido o tutelado jurídicamente por el ordenamiento.

El objeto del derecho de ser votado y de los demás derechos derivados de éste, tiene como fundamento la situación jurídica de igualdad en los distintos aspectos o particularidades que lo conforman, es decir, la igualdad para:

- a)** competir en un proceso electoral;
- b)** ser proclamado electo; y,
- c)** ocupar materialmente y ejercer el cargo (acceder), por el ciudadano que haya resultado electo.

La situación de igualdad implica, en las dos primeras particularidades de este derecho (**competir en un proceso electoral y ser proclamado electo**), que todos los ciudadanos deben gozar de iguales posibilidades sin discriminación o, si se quiere, en la misma situación jurídica **ante** y **en** aplicación de la ley, que les permita contender en un proceso comicial conforme a idénticas bases.

Esas condiciones se traducen, en los requisitos de elegibilidad que fija el legislador para acceder a un cargo público, los que

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

deben excluir cualquier circunstancia que tenga carácter discriminatorio, de tal manera que garantice la situación de los ciudadanos para que puedan ser igualmente elegibles y, en caso de obtener la mayoría de la votación emitida, declarados funcionarios electos.

Estas vertientes del derecho a ser votado comprenden a su vez, el establecimiento en la ley y su efectiva aplicación por el órgano encargado de organizar y realizar las elecciones, de los elementos materiales necesarios que generen para los ciudadanos postulados como candidatos, una contienda equitativa, con respeto a la condición de igualdad de referencia.

En la última particularidad, ocupar materialmente el cargo, la igualdad implica garantizar o asegurar al candidato que los electores (en quienes reside la soberanía popular), hayan elegido como su representante, sea proclamado funcionario electo y tome posesión de dicho cargo; por ende, las condiciones previstas en la ley como supuestos de incompatibilidad para desempeñar el cargo, tampoco deben ser discriminatorias, ni deben establecerse medidas que obstaculicen o impidan el acceso al cargo, restrinjan, priven o suspendan el ejercicio natural de las funciones públicas, si es que tales medidas no derivan de la propia expresión de soberanía popular manifestada en los sufragios.

Sin embargo, en principio, el derecho al acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento y garantía de esas condiciones de igualdad para ocuparlo y para el ejercicio de la

función pública correspondiente; este derecho no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual se fue proclamado, ni refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público.

Lo anterior se traduce, en que la última particularidad del derecho tutela el acceso al cargo, sobre la base de la garantía de no ser removido de él, ni privado de las funciones a las que se accedió mediante el voto, sino por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos, aptos para impedir, suspender o separar al funcionario en el ejercicio de la encomienda conferida (por ejemplo la dimisión al cargo, la responsabilidad penal, civil o administrativa, la inhabilitación o suspensión de los derechos, etcétera); pero no respecto de cualquier otro acto parlamentario ni cualquier otra función del legislador.

Esto, porque tales aspectos de la actuación ordinaria del funcionario quedan en el ámbito de la actividad interna y administrativa de los órganos legislativos, que es ajena tanto al ejercicio de la función inherente y natural del cargo, como a la participación en la vida política del Estado; o sea, el derecho de acceso y ejercicio del cargo se refiere sólo a las funciones propias del cargo asumido, no a las actividades individuales y particulares que pueda desarrollar cada legislador.

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

Por lo mismo, únicamente el aspecto precisado del derecho a ser votado, en la variante de **acceso**, es materia de tutela jurisdiccional, porque con ello se posibilita de manera efectiva el mandato popular de representación concedido al funcionario y expresado a través de los sufragios conforme a los cuales resultó electo.

De este amplio espectro del derecho político de ser votado quedan excluidos, por tanto, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario administrativo, como los concernientes a la actuación y organización interna del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, bien sea en la actividad individual de los legisladores, o bien en la que desarrollan en conjunto con los diputados de la misma extracción partidaria (Grupos parlamentarios), en fracciones parlamentarias o en comisiones con otros diputados o de cualquier otra forma en la cual se organicen internamente, para realizar los trabajos preparatorios de las determinaciones que de manera definitiva y vinculante deba adoptar el mencionado órgano parlamentario, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho fundamental a estudio.

Por tanto, los acuerdos por virtud de los cuales se declaró legal y formalmente constituida la Junta de Gobierno, y se conformaron los Grupos y Fracciones Parlamentarias, así como las Comisiones Dictaminadoras Permanentes y los Comités respectivos, son determinaciones internas reguladas por el derecho parlamentario administrativo, porque solamente repercuten en la integración y en la división interna del trabajo

de dicho órgano legislativo, sin que en el particular se aduzca una afectación al derecho político-electoral a partir de una indebida exclusión de la participación en las actividades del órgano legislativo o de algún derecho inherente a la condición de diputado local.

Luego, los artículos 55, 62, 63 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado independiente, libre y soberano de Coahuila de Zaragoza, regulan la creación, nominación y funcionamiento de la Junta de Gobierno, Grupos y Fracciones Parlamentarias y Comisiones Dictaminadoras.

De dichos preceptos legales se desprende básicamente, que el Congreso del Estado se integra en la forma y términos en que lo dispone la Constitución Estatal y el Código Electoral de la entidad, formando parte de sus órganos, según la ley orgánica a que se hizo alusión, la Junta de Gobierno, los grupos y comisiones parlamentarias y las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, cuya competencia deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración estatal y municipal.

De lo anterior puede advertirse, que tanto la Junta de Gobierno, los grupos y fracciones parlamentarias y las comisiones representan, exclusivamente, la manera en la cual el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza organiza a sus integrantes para el cumplimiento de sus funciones, al crear grupos de trabajo divididos por materia, a efecto de realizar su función

específica de emitir leyes o decretos, labor en la que deben coadyuvar los grupos parlamentarios conformados al interior de ese órgano del poder público en la entidad.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado igualmente, en el sentido de que las normas relativas a la integración, facultades y funcionamiento de las comisiones de un órgano parlamentario, corresponden solamente a su organización interna, según se lee en la parte conducente de la jurisprudencia *P./J. 66/2001*⁴, del rubro y texto siguiente:

COMISIONES INTERNAS DE LOS CONGRESOS LOCALES. SU INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO NO ESTÁN REGULADOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE SU NORMATIVIDAD COMPETE A LOS CONGRESOS LOCALES (ARTÍCULOS 37, 38, INCISO G) Y 41 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR DECRETOS PUBLICADOS EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL). Las reformas citadas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos establecen, en el artículo 37, que los acuerdos y resoluciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se tomarán por mayoría de votos, en vez de como decía anteriormente: "por mayoría absoluta, considerando como base el voto ponderado de cada uno de sus integrantes"; en el artículo 38, inciso g), que dicha comisión designará al tesorero, contador mayor de Hacienda y oficial mayor, todos de dicho Congreso, a propuesta específica de los grupos parlamentarios, en vez de como decía antes que dicha comisión sólo propusiera al Pleno la designación de tales funcionarios, y en el artículo 41, que las diferentes comisiones se integrarán con tres diputados de los diferentes grupos parlamentarios, además de que las presidencias de cada una de esas comisiones serán a propuesta del grupo parlamentario que corresponda según el número de diputados que tenga, mientras que conforme al artículo anterior, dichas comisiones,

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Mayo 2001, Novena Época, página 626.

con el mismo número de integrantes eran electos por el Pleno del Congreso a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Todas estas reformas sobre la integración, facultades y funcionamiento de las comisiones del Congreso del Estado de Morelos se refieren a la organización interna de dicho colegio legislativo, facultades que, en principio, les compete ejercer al Poder Reformador Local y al propio Congreso, pues al no establecerse al respecto ninguna base obligatoria en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro precepto, no hay apoyo para que, desconociendo al sistema federal, se declaren inconstitucionales dichas reformas.

De esta suerte, como la integración de los órganos internos legislativos de referencia no involucra en principio, aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado de los actores, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo de diputados, por lo que en consecuencia, no genera violación alguna a tales derechos, al ser actos que inciden exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo.

Por consiguiente, en el caso, se considera correcta la determinación de la autoridad responsable, en el sentido de desechar los juicios ciudadanos sometidos a su potestad jurisdiccional, por lo que devienen infundados, como ya se asentó, los motivos de disenso en estudio.

Por otro lado, devienen en **inoperantes** los agravios que aducen los actores, respecto del perjuicio que les ocasiona el cambio de las reglas parlamentarias relativas a los derechos y prerrogativas de los Grupos Parlamentarios y Fracciones

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

Parlamentarias, así como de la composición de la Junta de Gobierno del Congreso y la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Lo anterior, en virtud de que esta Sala Superior ya se pronunció respecto de los agravios hechos valer por los actores, en el sentido de declararlos infundados, por tanto, la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, ha quedado firme, al desechar el juicio ciudadano local.

En este sentido, ya que tales motivos de disenso, están relacionados con el estudio de fondo de la impugnación primigenia, no pueden ser motivo de análisis por este órgano jurisdiccional, ya que, como se señaló, ha quedado firme la improcedencia de los juicios ciudadanos locales.

En mérito de lo anterior, al haber resultado infundados e inoperantes los motivos de disenso hechos valer, lo procedente es confirmar la validez del acto impugnado.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-746/2015, SUP-JDC-747/2015 y SUP-JDC-748/2015**, al diverso **SUP-JDC-745/2015**. En consecuencia, glósese copia

certificada de los puntos resolutiveos de este acuerdo a los autos de los expedientes acumulados

SEGUNDO. Se confirma la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los expedientes 03/2015, 04/2015, 05/2015 y 06/2015 acumulados, el diecisiete de febrero de dos mil quince.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes a la autoridad responsable y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar, quienes emiten voto particular, con la ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-745/2015.

Por disentir con la resolución recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-745/2015, promovido por Yolanda Olga Acuña Contreras, José Armando Pruneda Valdez, Lariza Montiel Luis y Jesús de León Tello, de manera respetuosa formulo voto particular en los términos siguientes.

El análisis efectuado en los presentes asuntos borda un tema coyuntural en torno a la forma como los tribunales constitucionales van ingresando, de manera progresiva, en un nuevo contexto de *tutela judicial efectiva*, con relación al control de los actos de órganos formalmente legislativos, particularmente, cuando despliegan actos materialmente administrativos, es decir, actos distintos a la función de creadora de disposiciones legales.

En el presente caso, la impugnación original versó sobre la declaración legal y formal la Junta de Gobierno de la Sexagésima Legislatura del Estado de Coahuila.

Es importante, desde mi punto de vista, analizar cuáles fueron esencialmente los agravios que hicieron valer los hoy enjuiciantes desde la instancia primigenia.

Expresaron que los actos originalmente combatidos trastocan *el principio democrático en su vertiente de participación plural de las fuerzas políticas*, con base en la representación política en el Congreso que les permite el resultado obtenido en la elección correspondiente.

De manera muy puntual, los actores explicaron que existía un aspecto coyuntural de carácter material que afirman, debía ser tomado en consideración.

Narraron que el grupo mayoritario en el caso particular, el Partido Revolucionario Institucional alcanzó 16 –dieciséis– diputados mientras que la segunda fuerza, en este caso, el Partido Acción nacional alcanzó– cuatro diputaciones.

Acotaron a su vez, que los restantes diputados que conformaron la integración del órgano también evidenciaron una diversidad importante. Un diputado del Partido Verde Ecologista de México, otro del partido político Nueva Alianza, un diputado del partido Primero Coahuila, uno más del Partido Social Demócrata y un diputado del Partido Unidad Democrática de Coahuila. Cada uno de ellos, integró un grupo al seno del órgano de deliberación.

A partir de esa integración material, adujeron sustancialmente que se *diluía considerablemente la influencia del principal grupo que ocupó la segunda fuerza que los actores representaban* al hacerse prácticamente nulo su derecho de participación genuina en toda decisión parlamentaria.

Es patente que el agravio eleva una interrogante relevante en torno a si es dable que los tribunales constitucionales puedan eventualmente abordar el estudio de un tema vinculado, en efecto, con la integración de un órganos dentro del poder legislativo, que involucra en sí mismo una afectación a los fundamentos del sistema democrático que dimana de los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal local, al emitir la resolución impugnada invocó tres precedentes de esta Sala Superior –SUP-JDC-228/2014, SUP-JDC-327/2014 y SUP-JDC-4459/2014 y concluyó sustancialmente desechar la impugnación porque desde su enfoque los actos combatidos quedan comprendidos dentro del conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones.

Sin duda, el asunto que constituyó la materia de la ejecutoria se visualiza paradigmático, dado que nos impone un análisis sustancial de la forma como deben abordarse esta clase de temas, en un justo balance entre la necesidad de preservar el ámbito concreto de los poderes legislativos de acuerdo al principio de soberanía y el reconocimiento firme de que existe un valor oponible que debe ser puesto en la balanza de análisis que se realice en cada caso: La tutela judicial efectiva para la protección de derechos fundamentales que en algunos supuestos puede ser susceptible de ser vulnerada, particularmente, cuando se trastoque el derecho político a votar a cargos de elección popular consagrado en el artículo 35 de la norma fundamental y su alcance, que impone tutelar la permanencia y el desempeño en el cargo correspondiente.

Es verdad y no debe desatenderse que en el ejercicio de interpretación de esta Sala Superior ha primado una idea básica de que carecen de la connotación de derecho político electoral aquellos actos políticos identificables dentro del ámbito parlamentario, relacionados con la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.

Al respecto se ha emitido la jurisprudencia 34/2013, intitulada:
“DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.”

En mi perspectiva, el nuevo escenario de progresividad, renovado esencialmente por la reforma de diez de junio de dos mil once, ha generado un modelo diferenciado de interpretación de derechos humanos en el orden jurídico nacional que invita de manera indesviable a asumir diversas aristas de interpretación.

El nuevo cauce normativo ha venido bordando algunos límites que hasta hoy se habían considerado intangibles. Se ha avanzado así a una visión más amplia de justiciabilidad respecto de actos tradicionalmente resguardados por el orden jurídico.

De ningún modo se ha abandonado la posición tradicional que concibe la necesidad de otorgar un tamiz especial de protección a los actos emanados al seno de los órganos legislativos que no constituyen disposiciones materialmente legislativas, pero se ha ido asumiendo una posición que poco a poco, ha venido encontrando la necesidad de superar un enfoque de invulnerabilidad absoluta de esa clase de actos.

Bajo ese marco es donde ubico mi posición divergente con la posición mayoritaria porque la interpretación no puede desatender el principio democrático como uno de los ejes en que reside toda la actividad política y que no puede ser marginado del acto de interpretación por ser la base del Estado de Derecho.

La representación democrática, por supuesto continúa siendo un bastión que debe conservarse en el orden legislativo pero ya no es dable una interpretación que estime que todos los actos formalmente emanados del Poder Legislativo sigan resguardados por ese margen de inmutabilidad.

Es por esa razón que en mi punto de vista, en el caso particular debe abordarse el estudio de fondo a fin de proteger valores esenciales que pueden verse lesionados o vulnerados materialmente con una determinada composición de los órganos del Congreso, trastocando toda su efectividad práctica pero sobre todo anulando su dinámica de pluralidad, valor esencial de la democracia.

La participación de grupos o fuerzas al seno de los órganos legislativos es un tema que ha sido objeto de examen por tribunales en otros órdenes jurídicos.⁵

⁵ En un ejercicio de derecho comparado es representativo el caso Wuppesahl resuelto en 1989 por la Corte Constitucional alemana en la que expresó: *En general puede afirmarse que el parlamento tiene un amplio margen de diseño a la hora de decidir qué normas son necesarias para su propia organización y para garantizar el procedimiento de sus tareas. No obstante se encuentra bajo el control de la justicia constitucional si en el marco del ejercicio de esa decisión no*

En esa dinámica, en otros órdenes normativos a la luz del derecho comparado, se ha transitado de manera paulatina, de una visión de supremacía parlamentaria a la concepción de un Estado constitucional.⁶

En ese sentido, en mi respetuoso enfoque, el examen en esta clase de asuntos no puede prescindir de examinar si se genera el riesgo, en cada caso concreto, de lesionar la actividad parlamentaria y cómo esa lesión pudiera trastocar los fundamentos del sistema democrático y a partir de ello determinar la procedencia del medio de impugnación, como acontece en la especie, en que estimo se debe abordar el estudio de fondo.

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

se ha respetado el principio de participación de todos los diputados en las tareas parlamentarias.

⁶ España e Israel han caminado en ese sentido. A través de su posición, se ha facilitado la intervención de las cortes constitucionales aun en materias previamente consideradas “políticas”. Se ha reemplazado así, de algún modo, y de manera gradual, la noción de autonomía interna por un principio de sujeción parlamentaria a la Constitución. En particular, el juez Aaron Barak ha expuesto que los actos legislativos tienen una amplia diversidad que permite adoptar en cada caso un balancing test, porque no es dable la adopción de una directriz absoluta y general para todos los supuestos.

VOTO PARTICULAR QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR CON RELACIÓN A LA SENTENCIA RECAIDA A LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-745/2015, SUP-JDC-746/2015, SUP-JDC-747/2015 Y SUP-JDC-748/2015, ACUMULADOS.

Con el debido respeto a la postura mayoritaria, expongo las razones que me llevan a emitir voto particular con relación a la ejecutoria aprobada por los integrantes de este órgano jurisdiccional.

Quienes integran la mayoría consideran que el Tribunal Electoral de Coahuila actuó correctamente al determinar que los actos sometidos a su potestad jurisdiccional **no eran susceptibles de control a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos previsto en la legislación local**, al no transgredirse derechos de tal naturaleza en su perjuicio y, consecuentemente, al desechar de plano las demandas que dieron origen a esos medios de impugnación.

No comparto esa decisión, por lo siguiente.

Los agravios expresados por la parte actora en los juicios locales estaban dirigidos a demostrar la pretendida violación al

derecho político-electoral de las y los enjuiciantes de ser votados, en su vertiente de desempeño del cargo en condiciones de igualdad, por considerar que los acuerdos impugnados vulneraban el derecho de participación de la ciudadanía y la garantía oposición efectiva de la minoría electa por la ciudadanía que votó por el Partido Acción Nacional.

Al igual que lo hacen en los presentes juicios, las y los promoventes plantearon que mediante el modelo de organización y funcionamiento del Congreso, implementado a partir del treinta y uno de diciembre de dos mil catorce mediante la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, así como a través de diversos acuerdos, entre los que se encuentran los correspondientes a la constitución de los Grupos Parlamentarios y las Fracciones Parlamentarias y a la integración de la Junta de Gobierno, de las Comisiones Permanentes y Comités, se afectaba y debilitaba de manera sensible la representación plural y democrática, al disminuir la posible intervención e influencia en la deliberación y toma de decisiones de la oposición, con lo cual se vulneraba el derecho político-electoral de participación política de aquellos ciudadanos que eligieron como representantes a la primera fuerza minoritaria del Congreso, así como su derecho de ser votados, en la vertiente de desempeño del cargo, al impedirles ejercer su cargo en condiciones de igualdad, derechos que deben ser tutelados a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En mi concepto, asiste razón a la parte actora respecto a que tales planteamientos deben ser objeto de tutela del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dado que dichas alegaciones se relacionan con los derechos político-electoral de votar y ser votado y la garantía de oposición y representación efectiva minoritaria, lo cual implica reconocer un vínculo necesario entre la participación de la ciudadanía que ejerció su derecho a sufragar por determinados partidos o candidatos, así como por ciertas posturas contenidas en las respectivas plataformas electorales y el ejercicio pleno de la oposición política-representativa, vínculo que se debe hacer efectivo en la deliberación y toma de decisiones del órgano de representación, de forma tal que una medida tendente a minimizar o eliminar dicha oposición puede traducirse a su vez en una afectación a los derechos político-electorales, de votar y ser votado.

Participación política, representación efectiva y sufragio

En la doctrina⁷ ha sido aceptada la idea de que el derecho electoral no solo comprende el aspecto subjetivo o individual, relacionado con el derecho al sufragio, sino que su concepto abarca también el aspecto social o colectivo, el cual se vincula con el derecho de participación política, en el contexto del desarrollo de la democracia moderna.

⁷ Al respecto puede consultarse: DIETHER NOLHEN, DANIEL SABSAY, Derecho electoral, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, segunda edición, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA, TEPJF, IFE y FCE, 2007, pp.27 a 38, consultable en http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

El artículo 35 de la Constitución Federal reconoce el derecho de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Una de las maneras como se ejerce este derecho fundamental es mediante la participación de la ciudadanía a través del sufragio. Por esta vía, la ciudadanía participa en los asuntos públicos, por medio de los representantes elegidos mediante su voto libre, universal, directo y secreto, por lo que el sufragio constituye el mecanismo mediante el cual las personas tienen la posibilidad de postularse para ser elegidas como representantes populares y de elegir a quienes deberán de representar sus intereses y habrán de dirigir sus demandas en el órgano legislativo, quienes a su vez adquieren el deber de hacer efectivas en la deliberación del órgano de representación, las ideas, los principios y las posturas presentadas a la ciudadanía mediante las plataformas electorales, en condiciones de igualdad.

Participación y representación constituyen un binomio indisoluble en la democracia actual, dado que la verdadera representación en la democracia no puede existir sin la forma más elemental de la participación ciudadana: el voto de la ciudadanía para elegir a los representantes.⁸

Desde esta óptica, la participación política de la ciudadanía constituye un aspecto esencial en las democracias modernas, pues no solo se orienta a elegir a los representantes, sino

⁸ Mauricio Merino. *La participación ciudadana en la democracia*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 4, Instituto Federal Electoral.

también a hacer efectiva esa representación⁹ en los órganos deliberativos, en cuya integración plural deberán existir las garantías mínimas para que las ideas y posturas del grupo de personas que decidió elegir a las personas que integran la minoría, puedan tener un cauce óptimo en el proceso deliberativo, el cual se traduce en el ejercicio de los derechos políticos, como mecanismo destinado a influir en la toma de decisiones del ámbito público.

En los sistemas democráticos, los órganos legislativos son las instituciones en las cuales se expresan las distintas opciones ideológicas existentes en el conjunto del cuerpo electoral. El reconocimiento del sufragio universal significa la incorporación al sistema político de la ciudadanía. Por su naturaleza, el Poder Legislativo incorpora a los representantes de todas las tendencias políticas; de ahí la importancia del respeto al principio del pluralismo, como elemento esencial del Legislativo.

El ejercicio de las funciones conferidas al Poder Legislativo parte del reconocimiento de ese pluralismo y constituye el mecanismo para que las diferentes ideologías representadas encuentren cauces de manifestación y de integración. Así, el legislativo actúa como órgano del Estado y como institución.¹⁰

Como órgano del Estado, su núcleo esencial es la representación que tiene de la ciudadanía, la cual, a través del

⁹ La representación política concebida como "representación-reflejo" se dirige a que la composición de los órganos de toma de decisiones reproduzca en la mayor medida posible los distintos sectores o clases de individuos que integran la sociedad. El principio que guía este modo de concebir la representación es el de fidelidad a la realidad social de la que emanan los órganos de decisión.

¹⁰ CAMPOS BIGLINO, Paloma. Parlamento, principio democrático y justicia constitucional, en Revista de Derecho, Vol. XII, agosto 2001, páginas 179-190.

sufragio decidió a sus representantes, quienes a su vez toman las decisiones que representan la soberanía. El principio de la decisión de la mayoría es el que permite la toma de decisiones del órgano electoral en conjunto.

Como institución, funge como foro para que los distintos grupos representados expongan sus opiniones, disensos y críticas a la mayoría. Se parte de la base de que el conjunto legislativo no está obligado a expresar una sola voluntad. En esta categoría cobra relevancia el principio pluralista, de manera que se da cabida a las minorías, quienes a través de la garantía de oposición efectiva, llevan al legislativo la representación de la ciudadanía que votó por ellas.

A diferencia de la primera función (órgano del Estado) en esta fase, la actuación de las minorías se dirige a la ciudadanía y se endereza a influir en el ánimo del electorado de manera que en las próximas elecciones estén en aptitud de cambiar de opción para que la fuerza política que constituye la minoría se transforme en mayoría.

La dimensión integral del derecho al sufragio reconocido en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se agota en el aspecto subjetivo o individual (derecho a ser votado) sino también comprende la dimensión social o colectiva, que corresponde a la ciudadanía que ejerció su derecho a sufragar por aquellos representantes que si bien no forman parte del grupo que integra “la mayoría”, sí integran el grupo minoritario o de oposición en el órgano legislativo, pues

si se acepta al pluralismo como uno de los principios fundamentales del sistema democrático (previsto en los artículos 41 y 116 de la Constitución) ello supone admitir que la voluntad mayoritaria y la minoritaria emanan de la misma fuente del poder soberano cuyo fundamento se encuentra en el artículo 39 de la propia Constitución, el cual, mediante el voto expresa esa voluntad, la cual debe encontrar condiciones de equidad y proporcionalidad entre los electores respecto a su voto.

Las minorías políticas como cauce de la participación política

La minoría política constituye una garantía institucional de la democracia, puesto que legitima las decisiones de la mayoría y hace posible los principios de alternancia, pluralismo, tolerancia y resguardo de las minorías, que se encuentran ínsitos en la propia definición de democracia.¹¹

Para que estos principios puedan observarse, es necesario que las minorías políticas tengan una **participación efectiva**, donde puedan proyectar sus propuestas y capturar la posibilidad de transformarse en una mayoría, con lo cual se hace efectivo el principio de alternancia.

La institucionalización de la oposición efectiva o de las minorías políticas tiende a equilibrar el sistema a través del consenso,

¹¹ AMAYA, Jorge Alejandro. *Democracia y minoría política. Valores, principios y reglas de la democracia. Modelos constitucionales y no constitucionales. Sistema político, reforma y minoría. Propuestas institucionales*, Astrea, Buenos Aires-Bogotá, 2014.

pues el desempeño activo de las minorías permea y contrarresta el efecto de la mayoría, a través de la participación política activa, que le permite presentarse a la ciudadanía (sociedad plural) como alternativa y como factor de equilibrio.

El principio de la mayoría y la garantía de la oposición de la minoría parten del supuesto de que la voluntad de la mayoría **no** abarca la totalidad de lo que se ha denominado como la voluntad general de la ciudadanía soberana, que se traduce en la expresión de la mayor representatividad entre el sentido del sufragio de la ciudadanía y el ejercicio efectivo de la representatividad política, dado que es la ciudadanía la que a través del sufragio expresa esa diferencia, por lo que es necesario reconocer, proteger y garantizar los derechos de la minoría.

Así pues, el actual Estado Constitucional exige el reconocimiento de funciones de control y oposición democrática (alternativa) a la oposición minoritaria, porque la democracia implica la garantía de la decisión racional del binomio mayoría/minoría, ya que la supremacía decisional de aquella mayoría en el respeto, preservación y aseguramiento de la minoría, se traduce en la **oposición efectiva garantizada**, como derecho político-electoral de la ciudadanía, el cual se encuentra vinculado con el ejercicio del cargo representativo, pues son los representantes electos los que dan efectividad al derecho de sus representados.

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

Por tanto, la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, 39, 41 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conduce a sostener, que el derecho de participación política de la ciudadanía, mediante el cual elige a sus representantes a través del voto, debe reconocerse como parte del derecho de los electores a definir la existencia de la minoría, entendida como una oposición efectiva al interior de los órganos legislativos y, por ende, debe ser tutelado y garantizado mediante los instrumentos y derechos necesarios para su constitución y desempeño, dada su estrecha vinculación con el derecho de votar.

Las premisas anteriores sirven de sustento para sostener que, en el caso, el Tribunal responsable indebidamente consideró que los actos reclamados escapaban de la tutela del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, porque con esa determinación dejó de tomar en cuenta, que si bien los acuerdos impugnados formalmente se podían relacionar con la organización interna del Congreso, lo cierto es que la materia de impugnación estaba dirigida a evidenciar la vulneración al derecho de participación de la ciudadanía que mediante su voto eligió a los representantes que integran la minoría en el Congreso, con motivo del cambio de las reglas de funcionamiento y organización interna del Congreso, derivado de la reforma a la Ley Orgánica publicada con posterioridad a que el grupo que integra la mayoría en el Congreso conoció la integración definitiva del Congreso (definida el veintitrés de diciembre de dos mil catorce), con lo cual, según la parte

actora, se pulverizaba el efecto representativo del grupo minoritario electo por la ciudadanía.

En consecuencia, si la materia de impugnación se encontraba relacionada con la posible vulneración al derecho de participación vinculado con el derecho de votar de los electores que optaron por elegir a los representantes que integran la minoría, es claro que el juicio promovido por la parte actora resultaba la vía idónea para conocer y resolver la controversia planteada, pues conforme con lo previsto en los artículos 94 y 95 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el referido medio de impugnación tiene por objeto, precisamente, la protección de los derechos político-electorales, y procede cuando se estime que un acto o resolución atenta contra tales derechos.

Cabe precisar, que contrariamente a lo considerado por el Tribunal responsable y lo alegado por la parte actora en el presente juicio, en el caso no resulta aplicable la jurisprudencia 34/2013 de rubro: DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO, porque no se está en presencia de la posible vulneración al derecho de ser votado en sentido estricto, sino ante la posible vulneración del derecho de participación política en relación con el derecho de voto ejercido por la ciudadanía para elegir a los representantes que integran la minoría en el Congreso, cuya tutela al encontrarse estrechamente vinculada con el ejercicio

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

del cargo representativo (al ser los representantes electos los que dan efectividad al derecho de sus representados) puede ser solicitada, precisamente, por aquellos quienes ostentan esa representación, mediante los medios de control que el sistema reconoce para alcanzar la regularidad constitucional.

Conforme con lo hasta aquí razonado, estimo que el Tribunal responsable actuó de forma incorrecta al desechar las demandas de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, presentados ante esa instancia local por los y las ahora enjuiciantes. Por ende, los procedente sería revocar la resolución.

Por otra parte, desde mi punto de vista, al ser revocada la resolución deben analizarse en plenitud de jurisdicción los agravios expuestos en los juicios locales, toda vez están encaminados a evidenciar la conculcación a los derechos político-electorales, con motivo del cambio de las reglas de funcionamiento y organización interna del Congreso, (derivado de la reforma a la Ley Orgánica publicada con posterioridad a que el grupo que integra la mayoría en el Congreso conoció la integración definitiva del Congreso) y contienen un planteamiento relacionado con violación a principios constitucionales.

Al respecto, me remito a las consideraciones sustentadas en el voto particular que emití en la ejecutoria recaída a los juicios para la protección de los derechos político-electorales identificados con las claves SUP-JDC-780/2015, SUP-JDC-

**SUP-JDC-745/2015
Y ACUMULADOS.**

781/2015, SUP-JDC-782/2015 y SUP-JDC-783/2015, acumulados, en el sentido de que los acuerdos impugnados se sustentan en una ley que vulnera los principios constitucionales de certeza y pluralismo, dado que con posterioridad a la fecha en que quedó determinada por esta Sala Superior la integración del Congreso, se reformó la Ley Orgánica del Congreso, en la cual se modificaron las reglas de organización y funcionamiento del Poder Legislativo, a fin de integrar de manera artificiosa a los órganos internos que impulsan los entendimientos y convergencias política para alcanzar los acuerdos que permitan al Pleno y a la Diputación Permanente adoptar las decisiones que les corresponden, a los partidos que se coaligaron con el grupo mayoritario en la contienda electoral, con lo cual se merma la participación del grupo de oposición en la toma de decisiones y, por ende los derechos político-electorales de la ciudadanía que optó por sufragar por el grupo minoritario con posibilidades reales de ejercer un contrapeso en la toma de decisiones dentro del legislativo.

Por estas razones, con el debido respeto para la Magistrada y los Magistrados que integran la mayoría, formulo este voto de disenso.

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR