

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-780/2015
Y ACUMULADOS

ACTORES: JESÚS DE LEÓN TELLO
Y OTROS

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

MAGISTRADO **PONENTE:**
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** MANUEL GONZÁLEZ
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-780/2015, SUP-JDC-781/2015, SUP-JDC-782/2015 y SUP-JDC-783/2015, promovidos por Jesús de León Tello, José Armando Pruneda Valdez, Yolanda Olga Acuña Contreras y Lariza Montiel Luis, 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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

del Poder Judicial de dicha entidad federativa, que desechó los juicios ciudadanos locales números 07/2015, 08/2015, 09/2015 y 10/2015, 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. Instalación del Congreso. El primero de enero de dos mil quince, se declaró legalmente constituido el Congreso, e instalada la Sexagésima Legislatura, la cual se encuentra integrada, entre otros, por Jesús de León Tello, José Armando Pruneda Valdez, Yolanda Olga Acuña Contreras y Lariza Montiel Luis, actores en los presentes juicios.

II. Conformación de la Junta de Gobierno y Grupos Parlamentarios e integración de las Comisiones Dictaminadoras Permanentes y los Comités. El seis de enero de dos mil quince, la Sexagésima Legislatura del Congreso acordó declarar legal y formalmente constituidos: la Junta de Gobierno, los Grupos Parlamentarios y las Fracciones Parlamentarias, así como las Comisiones Permanentes y Comités de dicha legislatura.

III. Conformación de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente. El mismo día, la Junta de Gobierno del Congreso emitió los dictámenes relativos a la integración de la Mesa

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Directiva y la Diputación Permanente del citado Congreso, para someterlos a consideración del Pleno, el cual los aprobó el ocho de enero siguiente.

IV. Juicios ciudadanos locales. Inconforme con la integración de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente, el trece de enero del año en curso, los actores promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, mismos que fueron remitidos al Tribunal local.

V. Acto impugnado. El veinticinco de febrero siguiente, el Tribunal responsable resolvió los juicios ciudadanos identificados con las claves 07/2015, 08/2015, 09/2015 y 10/2015 acumulados, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Se **acumulan** los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos **08/2015, 09/2015** y **10/2015** al diverso Juicio **07/2015**, por ser este el que se registró primero ante este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Se **desechan de plano** las demandas de los Juicios promovidos en contra de los acuerdos de ocho de enero de dos mil quince, mediante los cuales el Pleno del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, determinó la conformación de su Mesa Directiva y de la Diputación Permanente.

VI. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Inconformes con lo anterior, el tres de marzo de dos mil quince, Jesús de León Tello, José Armando Pruneda Valdez, Yolanda Olga Acuña Contreras y Lariza Montiel Luis promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

VII. Trámite y sustanciación. Recibidas las constancias atinentes, el Magistrado Presidente de este Tribunal ordenó integrar y registrar los expedientes al rubro indicado, mismos que se turnaron a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos del artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VIII. Radicación admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor acordó la radicación y **admisión** de las demandas y, al no existir trámite pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

IX. Engrose. En sesión pública de esta misma fecha, el Pleno de esta Sala Superior por mayoría de votos rechazó el proyecto propuesto por el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, por lo que se ordenó la elaboración del engrose correspondiente a cargo de la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza.

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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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. El análisis integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los juicios ciudadanos citados pone de manifiesto que existe identidad en cuanto al acto reclamado, la autoridad señalada como responsable y las pretensiones que hacen valer los promoventes.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a efecto de resolver de manera conjunta los medios de impugnación precisados, en términos de lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios

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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

de Impugnación en Materia Electoral; y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular los juicios ciudadanos registrados con las claves SUP-JDC-781/2015, SUP-JDC-782/2015 y SUP-JDC-783/2015, al diverso juicio SUP-JDC-780/2015, toda vez que éste fue el que se presentó en primer término en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución a los autos de los juicios acumulados.

TERCERO. Estudio de procedencia. Los presentes medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se advierte a continuación:

a) Forma. Los medios de impugnación se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y en ellos se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa de los promoventes, se identifica el acto impugnado, los hechos en que se basan las impugnaciones y los agravios que estiman les genera la resolución impugnada.

b) Oportunidad. Los medios de impugnación se presentaron oportunamente, pues tomando en consideración que la sentencia impugnada fue dictada el veinticinco de febrero del

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

año curso, el plazo para impugnar transcurrió del veintiséis de febrero al tres de marzo, por lo que al haberse presentado las demandas el señalado día tres, es claro que se encuentran en tiempo.

Lo anterior, sin tomar en consideración los días veintiocho de febrero y primero de marzo de dos mil quince, al ser sábado y domingo respectivamente, toda vez que el asunto no se encuentra relacionado con proceso electoral alguno.

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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

e) Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

En consecuencia, al cumplirse con todos los requisitos de procedencia de los presentes juicios, y al no advertirse ninguna causa que lleve al desechamiento de los mismos, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

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

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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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 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

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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

La parte promovente hace valer los agravios siguientes:

1. Ilegalidad de la resolución reclamada porque opuestamente a lo determinado por el Tribunal responsable, los actos materia de impugnación sí son objeto de tutela del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Con relación a este agravio los actores:

Aducen que el derecho a ser votado incluye el derecho a desempeñar el cargo público representativo, el cual debe ser protegido por el Estado.

Sostienen que si el derecho parlamentario constituye un conjunto de principios y normas que desarrollan el contenido material de los postulados normativos que la Constitución dispone para regular el órgano legislativo, tal derecho debe ser susceptible del control de regularidad constitucional, dado que

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

el legislativo no solo realiza actos relacionados con su organización interna, sino también se vincula con los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución, por lo cual, los ordenamientos secundarios que regulan el funcionamiento y organización del legislativo se deben sujetar a ésta y, por ende, son susceptibles del control Constitucional.

Señalan que las fuentes normativas del desempeño de un parlamento democrático limitan la flexibilidad de las cámaras al emitir sus normas de organización, funcionamiento, división y desahogo del trabajo, cuyas reglas deben someterse a los principios y disposiciones establecidos en la Constitución, sobre todo, deben respetar los derechos fundamentales, entre los que se encuentran el derecho de votar y ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo público representativo, derecho político electoral.

Sostienen que conforme con los artículos 35, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sufragio activo origina la relación política y representativa que configura el mandato de representación popular.

Dicen que la representación política implica la competencia y legitimidad de ciertos cargos públicos para decidir acerca de la voluntad de los órganos del Estado con arreglo a un proyecto o programa presentado en una concurrencia electoral a los ciudadanos, por lo que dicha representación constituye el bien jurídico protegido del derecho a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos del Estado por medio de

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

sus representantes, por lo que la titularidad de los cargos públicos solo es legítima cuando proviene de un acto de expresión de la voluntad popular (sólo son representantes aquellos cuya designación proviene de la voluntad popular).

Para los actores, el sufragio activo garantiza la participación en los asuntos públicos de la ciudadanía a través de representantes electos democráticamente. Por ende, la representación política presupone la voluntad de los representados; de ahí que la ruptura u obstrucción de la relación entre el representante y la voluntad del electorado destruye la naturaleza de la institución representativa y vulnera el derecho de todos los sujetos de esa relación.

Sostienen que el sentido de la elección radica en garantizar la correlación entre voluntad ciudadana manifestada electoralmente y la composición del órgano legislativo, pues la garantía constitucional del libre mandato representativo, aunada a la garantía de acceso a los cargos públicos representativos debe proteger el derecho al sufragio pasivo.

Dicen que existe una conexión directa entre el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes (sufragio activo) y el derecho de los representantes a ejercer su cargo (sufragio pasivo), ya que son los representantes democráticos quienes dan efectividad al derecho de los representados a participar en los asuntos públicos.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Con base en estas premisas, los promoventes sostienen, que tanto la sentencia reclamada como la jurisprudencia 34/2013 de esta Sala Superior contienen una contradicción argumentativa, porque reconocen que el derecho de acceso al cargo se agota en el establecimiento de garantías y condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública, pero desechan conocer de los asuntos relacionados con las actividades que puede desarrollar el legislador como representante democrático.

El ejercicio individual de la función legislativa y del control del gobierno que asume cada legislador al acceder al cargo deben ser ejercidos en condiciones de igualdad y estar protegidas por la jurisdicción constitucional, porque tienen sustento en la Constitución, sobre todo si se toma en consideración que existe una conexión directa entre el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos a través de los representantes que eligen mediante el voto activo y el derecho de los representantes a ejercer el cargo, dado que dichos representantes son los que hacen **efectivo** ese derecho de la ciudadanía.

Aducen que la violación al derecho fundamental de ejercer el cargo público representativo no se produce con cualquier acto, pues sólo poseen relevancia constitucional, los derechos o facultades atribuidas al representante que pertenezcan al núcleo esencial de su función representativa, el cual se vulnera cuando los propios órganos del Poder Legislativo impiden o coartan la práctica del cargo público representativo o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Asimismo, indican que el Poder Legislativo de un Estado Democrático, al establecer su normativa interna y al ejercer sus facultades a través de sus órganos internos de Gobierno, no puede ignorar las disposiciones constitucionales o violar el desempeño igualitario del cargo público de sus integrantes, porque el parlamentario es un representante de la ciudadanía que ejerce un mandato libre, por lo cual, la “autonomía parlamentaria” no puede ignorar algunos derechos que la Constitución reconoce a los representantes democráticos (mayoría y minoría), pues de la protección de estos derechos depende que se mantengan los cauces de participación y crítica de una sociedad democrática, pues su reconocimiento propicia el alcance de equilibrio entre la mayoría y el respeto a las minorías de construir alternativas.

El derecho de la ciudadanía a participar directamente en los asuntos públicos o por medio de representantes (reconocido en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) se materializa en un derecho subjetivo a contribuir, en condiciones de igualdad, a la formación de la voluntad política del Estado (principio democrático establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) la cual se constituye no sólo con la mayoría, sino con la minoría integrada al Poder Legislativo, por ende, tal derecho debe ser protegido a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que si en el caso, lo reclamado en el juicio ciudadano local se relacionaba con la modificación a las disposiciones emitidas por

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

el Congreso en la Ley Orgánica, que impiden el ejercicio de la representación política (sobre todo de la minoría representada por el Partido Acción Nacional) en condiciones de igualdad, es claro que se está frente a la violación del derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos a través de los representantes que eligen mediante el voto activo y el derecho de los representantes a ejercer el cargo, dado que dichos representantes son los que hacen efectivo ese derecho de la ciudadanía, con lo cual se viola el sufragio activo y pasivo, este último en su vertiente de desempeño del cargo.

Para los actores, lo razonado anteriormente hace evidente la necesidad de que la Sala Superior cambie el criterio sostenido en la jurisprudencia 34/2013 cuyo rubro dice: DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.

2. Violación al derecho político electoral de ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, al cambiar las reglas relativas a los derechos y prerrogativas de los grupos parlamentarios y fracciones parlamentarias (cuando ya estaba definida de manera definitiva la integración del Congreso), así como con la integración de la Mesa Directiva y la Diputación Permanente, porque con tales actos se pulveriza y minimiza la representación electoral del grupo de oposición.

En lo relativo a este agravio:

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Aducen que la elección de la Mesa Directiva se realizó con base en un artículo que es inconstitucional (55 Ley Orgánica), porque conforme con el artículo 57 de la Ley Orgánica, las y los coordinadores de los grupos parlamentarios promoverán, a través de los entendimientos necesarios para elegir a los representantes de la Mesa Directiva, así como para emitir los acuerdos parlamentarios y legislativos necesarios para el desempeño de las labores del Congreso. Prevé además, que tales grupos participarán en la Junta de Gobierno y en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, entre otros órganos internos.

Señalan que de acuerdo con la integración actual del Congreso, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional serían los institutos políticos con derecho a formar Grupo Parlamentario, pues el primero cuenta con dieciséis diputados y el segundo con cuatro y que los diputados sin grupo parlamentario no podrían participar en los entendimientos necesarios para llevar a cabo tales actos.

Sin embargo, dicen que el artículo 55 de la Ley Orgánica (publicada el treinta de diciembre de dos mil catorce) se modificó con la finalidad de romper la lógica igualitaria y proporcional en la toma de decisiones del Congreso, pues fue hasta después que el grupo mayoritario tuvo la certeza de la integración del Congreso (veintitrés de diciembre de dos mil catorce) cuando decidió modificar la Ley, a efecto de diluir el valor, función y significado de un Grupo Parlamentario y

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

pulverizar el valor esencial de la oposición minoritaria en la toma de decisiones en los órganos de gobierno y deliberativos, dado que en la modificación a la ley se otorgaron los mismos derechos y prerrogativas de los Grupos Parlamentarios a las denominadas Fracciones Parlamentarias (integradas por solo un diputado).

Señalan que en la lógica de la organización política de un Congreso plural y democrático, los Grupos Parlamentarios se integran con dos o más diputados, pues la finalidad consiste en expresar una corriente ideológica, apoyada por el número de ciudadanos que votaron por dicha opción.

Sostienen que esa lógica de organización también conlleva la adquisición de derechos, entre los que se encuentra el participar en la Junta de Gobierno y contar con mayor representación en comisiones, a fin de que se puedan proyectar en el órgano legislativo las propuestas de esa minoría, debido a la mayor influencia en la toma de decisiones en los órganos de gobierno del Congreso, por lo que el reconocimiento de los derechos y prerrogativas a las Fracciones Parlamentarias en condiciones iguales a los Grupos Parlamentarios rompe con la lógica igualitaria y proporcional en la toma de decisiones del Congreso, con lo cual se diluye el valor, función y significado de un grupo, y pulveriza el valor esencial de la oposición minoritaria en la toma de decisiones en los órganos de gobierno y deliberativos, pues prácticamente se modificó el derecho preferencial (como grupo en la de oposición).

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Señalan que el trato desigual se advierte con mayor énfasis en la Junta de Gobierno, la cual, conforme con los artículos 62 y 63 de la Ley Orgánica, se encarga de la dirección de los asuntos relativos al régimen interno del legislativo y de funcionar como enlace entre los grupos parlamentarios y (ahora también entre las Fracciones Parlamentarias), pues conforme con el artículo 64 de la citada ley, en la Junta de Gobierno participan con voz y voto los coordinadores de los Grupos Parlamentarios constituidos y los demás diputados sin grupo sólo participan con voz. Sin embargo, con la modificación al artículo 55 de la Ley Orgánica se asimila indebidamente a los Grupos Parlamentarios con las Fracciones Parlamentarias, la Junta de Gobierno se encuentra integrada no sólo con los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, sino con todos los demás diputados que obtuvieron una diputación por el principio de representación proporcional, quienes también pueden influir con su voto en la toma de decisiones.

Manifiestan que en términos de lo previsto en el artículo 76, fracción II, de la Ley Orgánica, una de las atribuciones de la Junta de Gobierno es elegir a la Mesa Directiva (órgano de gobierno y administración del Congreso). La integración de la Mesa Directiva es: un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. Su función es fundamental para la forma como se llevan a cabo los trabajos parlamentarios y la manera como se ejercen las facultades del Congreso. Por tanto, en su integración se debe garantizar la representación de la diversidad política a fin de preservar la libertad de las deliberaciones y la efectividad del trabajo legislativo.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Sostienen que en el caso, la integración de la Mesa Directiva se realizó en contravención a los principios de un gobierno democrático, en virtud de que dicha integración procede de la decisión de una Junta de Gobierno constituida en contravención a los postulados democráticos, además de que los primeros cargos (presidente y vicepresidente) se concentraron en la fuerza mayoritaria del Congreso; con lo cual se genera un trato inequitativo que impide la participación igualitaria de las fuerzas políticas del Congreso.

Por tanto, los acuerdos emitidos por el Congreso en el que se declaran formalmente integradas la Mesa Directiva y la Comisión Permanente resultan violatorios de los derechos político-electorales de la ciudadanía que emitió su sufragio a favor del Partido Acción Nacional, como minoría política, porque al desintegrar su presencia en la toma de decisiones se le relega a la mera actuación discursiva en torno a sus propuestas. Mencionan que también se viola su derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, dado que los citados acuerdos se sustentan en el dictamen propuesto por un órgano integrado de forma inequitativa y desproporcionada (Junta de Gobierno), pues el artículo 140 de la Ley Orgánica prevé que al Grupo Parlamentario que obtenga mayoría absoluta en el Congreso se le asignan **seis** de los **once** espacios parlamentarios y a los demás grupos sólo se les asigna un lugar.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

De esta forma, la diferencia representativa electoral no se refleja en la integración, porque no existe la posibilidad de que la primera fuerza minoritaria (Partido Acción Nacional) obtenga más lugares, con lo cual se minimiza el ejercicio de la función y posibilidad de influencia de la primera oposición parlamentaria.

Según la parte enjuiciante, el Partido Acción Nacional representa la principal minoría de oposición representada electoralmente, el contrapeso constitucional de la mayoría parlamentaria. La integración de la comisión permanente pulveriza el contrapeso democrático, porque se disminuye la representación electoral de los ciudadanos en la formación democrática de la voluntad normativa del Congreso.

Manifiesta que al sufragar, la ciudadanía de Coahuila eligió a sus representantes por la formación política del Estado. Esa ciudadanía logró una representación de cuatro escaños para la oposición, por lo que las reglas internas **no** pueden disminuir esa representación, porque estaría inobservando el principio democrático.

3. Ilegalidad de la determinación del Tribunal responsable de considerar que los actos reclamados fueron consentidos, porque dicho órgano jurisdiccional omitió tomar en consideración, que la circunstancia de que hubieran emitido su voto a favor de los acuerdos impugnados (en su calidad de diputados del Congreso) no implica la convalidación de tales actos, puesto que el vicio de inconstitucionalidad del cual adolecen, por estar sustentados en leyes y actos emitidos en

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

contravención a los principios democráticos y en violación a los derechos político-electorales es justamente la controversia que le fue planteada al Tribunal.

4. Indebida desestimación de la petición de que el Congreso emitiera nuevos acuerdos para determinar la integración de los órganos internos del Congreso, porque el Tribunal local confundió los efectos que puede tener un juicio con la “abrogación” de una ley. Señalan que conscientes de que el Tribunal local no está en aptitud de inaplicar una norma por estimar que es inconstitucional, su pretensión la dirigieron a que una vez que fuera determinada la violación a los derechos político-electorales que fueron invocados como vulnerados, dicho Tribunal ordenara al Congreso la emisión de nuevos acuerdos en los que se respetaran los principios democráticos, para lo cual, si era necesario, el propio Congreso debía abrogar las normas que vulneraron sus derechos.

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 determinó desechar los juicios ciudadanos locales promovidos por los actores, al considerar que el acto impugnado incidía exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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

En primer lugar se considera **infundado** el agravio por el que los actores aducen la ilegalidad de la resolución reclamada porque los actos materia de impugnación sí son objeto de tutela del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En efecto, contrariamente a lo sostenido por los enjuiciantes, el tribunal responsable hizo lo correcto al 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 perjuicio de los accionantes toda vez que los actos que se reclamaban constituían trámites que se inscriben dentro del funcionamiento orgánico y administrativo del cuerpo legislativo, ya que pertenecen al ámbito del derecho parlamentario, 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 el pronunciamiento del fallo impugnado, se desprende que los actos reclamados se hicieron consistir en los acuerdos tomados el ocho 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 los cuales se aprobaron las conformaciones de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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, fracción I 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 a través de la integración de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente, 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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Conforme con lo anterior, como señaló la autoridad responsable, es claro que los acuerdos impugnados inciden propiamente en el ámbito del derecho parlamentario.

En efecto, 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 la conformación de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente por lo mismo no repercute en forma directa en los derechos político-electorales de los demandantes.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que 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, la conformación de la Junta de Gobierno, los Grupos y Fracciones Parlamentarias, la Mesa Directiva y la Diputación Permanente toda vez que de los artículos 12, fracción VIII, 40, 55, 62, 63 y 139 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado independiente, libre y soberano de Coahuila de Zaragoza, se desprende que:

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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) El Pleno del Congreso contará con una Mesa Directiva que será la responsable de coordinar los trabajos de la Asamblea bajo la autoridad de quien ocupe la Presidencia, preservará la libertad de las deliberaciones y cuidará de la efectividad del trabajo legislativo, proveyendo la exacta observancia de las disposiciones de la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso locales, así como de los acuerdos que emanen del Pleno y de la Diputación Permanente.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

d) La Diputación Permanente es el órgano del Congreso del Estado, que funcionará cuando el Pleno no esté en período de sesiones y tendrá dos períodos de funciones al año. La elección de la Diputación Permanente del primer período de funciones del órgano legislativo, correspondiente al Primer Año Legislativo, se hará autorizándola para que, además de lo señalado en la Constitución local, conozca y, en su caso, resuelva, sobre los asuntos pendientes y aquellos que se presenten durante su funcionamiento, con excepción de los relativos a iniciativas para la expedición o reforma de leyes y de aquellos en los que expresa y rigurosamente las constituciones federal y local y dispongan la intervención del Pleno del Congreso.

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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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 deben excluir cualquier circunstancia que tenga carácter discriminatorio, de tal manera que garantice la situación de los

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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, en la Mesa Directiva, en la Diputación Permanente 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, o en su caso, resuelvan sobre los asuntos que les competen, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho fundamental a estudio.

Por tanto, los acuerdos tomados el ocho 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 los cuales se aprobaron las conformaciones de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente, son determinaciones internas reguladas por el derecho parlamentario administrativo, porque solamente repercuten en la integración y en la división interna del trabajo

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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 12, fracción VIII, 37, fracciones II, III, IV y VII, 40, 55, 62, 63 y 139 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, así como la Mesa Directiva y la Diputación Permanente.

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 fracciones parlamentarias, la Mesa Directiva y la Diputación Permanente, que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, cuya competencia deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración.

De lo anterior puede advertirse, que tanto la Junta de Gobierno, los grupos y fracciones parlamentarias, la Mesa Directiva y la Diputación Permanente, representan, exclusivamente la manera en la cual el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza organiza a sus integrantes para el cumplimiento de sus

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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, con el mismo número de integrantes

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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

Ahora bien, con independencia de que la responsable haya determinado acertadamente o incorrectamente que los actos fueron consentidos por los actores, lo cierto es que en el caso ello resulta irrelevante, dado que, como se apuntó los actos combatidos pertenecen al ámbito del derecho parlamentario,

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

por lo que actúo ajustado a derecho al desechar la impugnación local.

Por otro lado, devienen en **inoperantes** los agravios que aducen los actores, respecto del perjuicio que les ocasiona el cambio de las reglas relativas a los derechos y prerrogativas de los grupos parlamentarios y fracciones parlamentarias, la integración de la Mesa Directiva y la Diputación Permanente, así como ilegalidad de la determinación del Tribunal responsable de considerar que los actos reclamados fueron consentidos y la indebida desestimación de la petición de que el Congreso emitiera nuevos acuerdos.

Lo anterior, en virtud de que esta Sala Superior ya se pronunció respecto del motivo de inconformidad de los actores sobre que los actos materia de impugnación sí son objeto de tutela del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y declararlos infundados, por tanto, la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, ha quedado firme, en el sentido de 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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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,

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios SUP-JDC-781/2015, SUP-JDC-782/2015 y SUP-JDC-783/2015, al diverso juicio SUP-JDC-780/2015. En consecuencia, glóse se copia certificada de los puntos resolutivos de esa ejecutoria 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 expediente 07/2015, 08/2015, 09/2015 y 10/2015 acumulados, el veinticinco 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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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-780/2015.

Por disentir con la resolución recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-780/2015, promovido por Jesús de León Tello, José Armando Pruneda Valdez, Yolanda Olga Acuña Contreras y Lariza Montiel Luis, 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 respecto de la forma como estará integrada la Mesa Directiva durante el primer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Legislatura del Estado de Coahuila.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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

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

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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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-780/2015, SUP-JDC-781/2015, SUP-JDC-782/2015 Y SUP-JDC-783/2015, ACUMULADOS.

Los razonamientos que se incluyen en el presente voto incorporan lo expuesto en el proyecto original, que es motivo de engrose atendiendo a la votación mayoritaria.

Cuestiones a resolver.

Los agravios expresados por la parte actora están dirigidos a controvertir lo sostenido por el Tribunal responsable respecto a la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para conocer y resolver la controversia presentada.

Según la parte actora, opuestamente a lo considerado por el Tribunal responsable, el citado juicio sí constituye la vía idónea para resolver la controversia planteada, porque la materia de impugnación se relaciona con la violación a ese tipo de derechos y no a cuestiones propias del derecho parlamentario, y porque no existe base alguna para estimar, que el voto emitido a favor de los citados acuerdos les conceda el carácter

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

de actos consentidos, como de manera inexacta lo estimó el citado órgano jurisdiccional.

Dichos motivos de inconformidad también se enderezan a demostrar la violación a los derechos político-electorales de participación y representación efectiva en el órgano legislativo, integrados en el derecho de oposición efectiva de las minorías.

Por método, se analizará lo expuesto en los agravios con base en dos temáticas. En la primera se examinará lo inherente a la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, como medio de impugnación para resolver la controversia planteada. En la segunda, se analizará lo relativo a la pretendida violación a los derechos político-electorales que la parte actora señala como vulnerados.

I. Examen de los agravios vinculados con la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

En esencia, en el agravio primero, la parte promovente plantea que a través del modelo de organización y funcionamiento del Congreso, implementado a partir del treinta y uno de diciembre de dos mil catorce en la Ley Orgánica mediante la reforma a dicha ley, así como a través de los diversos acuerdos, entre los que se encuentran los correspondientes a la integración de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente, se afecta y debilita de manera sensible la representación plural y democrática, al disminuir la posible intervención e influencia en

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

la deliberación y toma de decisiones de la oposición, con lo cual se vulnera 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.

Por su parte, en el agravio tercero señala, que la circunstancia de que los y las hoy promoventes hubieran votado a favor los citados acuerdos resulta insuficiente para sostener que se trata de actos consentidos, en virtud de que dicho voto no implica la convalidación de los actos, puesto que el vicio de inconstitucionalidad del cual adolecen continúa vulnerando los principios democráticos sus derechos político-electorales.

Hechos relevantes para el caso.

1. Actos impugnados. En los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos promovidos ante el Tribunal responsable fueron los acuerdos emitidos por el Congreso el ocho de enero de dos mil quince, en los cuales:

A. Se aprueba por **unanimidad** la **integración** de la Diputación Permanente del Primer Periodo del Primer Año de Ejercicio de la Sexagésima Legislatura, en la siguiente forma:

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Presidenta:	Dip. Verónica Martínez García
Suplente:	Dip. Irma Leticia Castaño Orozco
Vicepresidenta:	Dip. Lariza Montiel Luis
Suplente:	Dip. Jesús de León Tello
Secretaria:	Dip. Georgina Cano Torralva
Suplente:	Dip. Sonia Villareal Pérez
Secretaria:	Dip. Lilia Isabel Gutiérrez Burciaga
Suplente:	Dip. Martha Hortensia Garay Cadena
Vocal:	Dip. Francisco Tobías Hernández
Suplente:	Dip. Javier Díaz González
Vocal:	Dip. Antonio Nerio Maltos
Suplente:	Dip. José Ricardo Saldívar Vaquera
Vocal:	Dip. Luis Gurza Jaidar
Suplente:	Dip. Shamir Fernández Hernández
Vocal:	Dip. Sergio Garza Castillo
Suplente:	Dip. José Armando Pruneda Valdez
Vocal:	Dip. Leonel Contreras Pámanes
Suplente:	Dip. Yolanda Olga Acuña Contreras
Vocal:	Dip. Javier de Jesús Rodríguez Mendoza
Suplente:	Dip. Claudia Elisa Morales Salazar
Vocal:	Dip. Luisa Ivone Gallegos Martínez
Suplente:	Dip. Ana Isabel Durán Piña

B. Se **aprueba** por **unanimidad** la integración de la Mesa Directiva que estará en funciones durante el Primer Año del Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Legislatura en la siguiente forma:

Presidenta:	Dip. Verónica Martínez García
Vicepresidente:	Dip. Melchor Sánchez de la Fuente
Vicepresidenta:	Dip. Yolanda Olga Acuña Contreras
Secretario:	Dip. Javier Díaz González
Secretaria:	Dip. Lariza Montiel Luis

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Secretario: Dip. Sergio Garza Castillo

Secretario: Dip. Leonel Contreras Pámanes

2. Autoridades responsables. La parte actora señaló al Pleno del Congreso y a la Junta de Gobierno del citado órgano. El primero, por ser el órgano que aprobó las citadas integraciones y, la segunda, por ser la instancia que propuso tales acuerdos al Congreso.

3. Agravios. 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 oposición efectiva de la minoría electa por la ciudadanía que votó por el Partido Acción Nacional.⁷

4. Pretensión. La petición de la parte actora en esos juicios consistía en que se revocaran los acuerdos reclamados, a efecto de que el Congreso emitiera nuevos acuerdos de integración de los órganos internos, en los cuales se respetaran los derechos político-electoral que invocaban como vulnerados. Las razones de hecho y de derecho que sirvieron de sustento a la pretensión consistieron en:

a) Inconstitucionalidad del Decreto número 729, por el cual se reforma la Ley Orgánica, del Congreso, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de diciembre de

⁷ Agravios expuestos en las páginas 5 a 24 de la demanda.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

dos mil cuatro, por considerar que dicha reforma vulneraba los principios esenciales de la democracia, ya que con posterioridad a la fecha en que fue constitucionalmente determinada la integración del Congreso (veintitrés de diciembre de dos mil catorce), se cambiaron las reglas de funcionamiento orgánico y administrativo del Congreso, con la finalidad de pulverizar la participación efectiva de la oposición (de la minoría legislativa electa por la ciudadanía que votó por el Partido Acción Nacional), a fin de equilibrar el ejercicio del poder dentro del órgano legislativo.

b) Inconstitucional e ilegal integración de la Junta de Gobierno, porque dicha conformación se sustentó en la reforma a la Ley Orgánica, la cual adolece de inconstitucionalidad.

c) Ilegalidad de la integración de la Comisión Permanente y de la Mesa Directiva, en virtud de que fue propuesta por un órgano interno (Junta de Gobierno) electo con base en una normativa inconstitucional.

5. Sentencia recaída en los juicios.

El Tribunal responsable determinó **desechar las demandas** de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, por considerar que los actos impugnados no eran susceptibles de ser analizados por esa vía, al pertenecer al ámbito del derecho parlamentario.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Las razones que sustentan el fallo impugnado son las siguientes:

a) Los actores impugnan los acuerdos de ocho de enero de dos mil quince, mediante los cuales el Pleno de Congreso aprobó la conformación de su Mesa Directiva y de la Diputación Permanente, por considerar que tales acuerdos vulneran su derecho político electoral de ser votados, en su vertiente de desempeño del cargo en condiciones igualitarias.

b) Las pretensiones de las y los enjuiciantes consistían en: i) declarar la violación a su derecho político electoral de ser votado, en su vertiente de acceso al cargo en condiciones de igualdad; ii) ordenar la abrogación de diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza,⁸ y iii) ordenar al Congreso la expedición de nuevas disposiciones a fin de que con base en ellas se conformara nuevamente la Junta de Gobierno y a partir de esa nueva conformación se emitieran los acuerdos de integración de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente.

c) El Tribunal local estimó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en los artículos 41, 42, fracciones I, numeral 3 y III, y 94 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en virtud de que los actos reclamados **se inscribían dentro del funcionamiento orgánico y administrativo del Congreso**, que pertenecían al

⁸ En adelante Ley Orgánica.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

ámbito del derecho parlamentario, el cual resultaba ajeno a los derechos político-electorales de los ciudadanos.

- Según el Tribunal responsable, los juicios eran improcedentes porque a través de ellos se pretendía impugnar actos que no tenían relación con derechos político-electorales individuales, dado que las y los actores señalaban que los acuerdos combatidos violaban los derechos de representación igualitaria de su Grupo Parlamentario, pero no aducían violación a sus derechos de votar o ser votados.
- Consideró que conforme con los criterios adoptado por la Sala Superior en las sentencias dictadas en los juicios SUP-JDC-228/2014, SUP-JDC-327/2014 y SUP-JDC-459/2014, el derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división del trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de sus integrantes, así como las relaciones entre los grupos parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones y señaló que el derecho parlamentario constituye trámites inherentes al funcionamiento orgánico y administrativo del Poder Legislativo, ajeno a la naturaleza de los derechos político-electorales.
- Con base en el anterior criterio y en lo dispuesto en los artículos 45 de Constitución Política del Estado de

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Coahuila de Zaragoza, 1, 3, 37, fracciones II, III, IV y VII, 40, 55, primer párrafo, 57, 62, 63 y 139 de la Ley Orgánica, el Tribunal responsable consideró que los **acuerdos impugnados correspondían al ámbito del derecho parlamentario desde el punto de vista formal y material, por tratarse de procedimientos internos regulados por la Constitución local y la Ley Orgánica y de cuestiones relacionadas con el procedimiento para que el Pleno del Congreso acuerde la conformación de la Mesa Directiva.**

- El Tribunal responsable sostuvo, que al haberse emitido los acuerdos conforme con las disposiciones de la Ley Orgánica, los cuales estaban relacionados con la organización, funcionamiento, división el trabajo y desahogo de tareas del Poder Legislativo estatal, **su regularidad constitucional y legal** escapaba de la tutela del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadano. Al respecto, cito como apoyo la jurisprudencia 34/2013 de rubro: DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.
- Para el Tribunal local, de acuerdo con lo establecido en la referida jurisprudencia, el derecho a ser votado implicaba las vertientes de: a) contender como candidato a un cargo de elección popular; b) ser declarado electo conforme con

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

la votación obtenida y, c) ocupar materialmente y ocupar el cargo o acceder el mismo.

- Según el Tribunal responsable, el 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 accedió mediante el voto, sino por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos, aptos para impedir, suspender o separar al funcionario del ejercicio de la encomienda conferida; **pero no respecto de algún acto inherente al derecho parlamentario**, porque ello queda en el ámbito de la actividad interna y administrativa de los órganos legislativos, **que es ajena tanto a la función inherente y natural al cargo, como a la participación en la vida política en el Estado**, porque el derecho de acceso y ejercicio del cargo se refiere solo a las funciones propias del cargo asumido, no a las actividades individuales y particulares que pueda desarrollar cada legislador o, en su caso, grupos y fracciones parlamentarias o la Diputación Permanente respecto de todos los actos relativos a su organización y funcionamiento.
- Para el Tribunal responsable, las y los promoventes del juicio comparecieron con el carácter de diputados plurinominales, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, alegando la violación a su derecho de ser votados, pero no se advertía la lesión específica y directa de tal derecho, pues sus agravios

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

estaban dirigidos a controvertir la constitucionalidad de los artículos de la Ley Orgánica en los cuales se fundó la autoridad para emitir los acuerdos de la conformación de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente.

d) Por otra parte, el Tribunal local sostuvo, que también se actualizaba la causa de improcedencia consistente en que los actos impugnados fueron consentidos expresamente por las y los promoventes del juicio, ya que los acuerdos reclamados fueron aprobados por **unanimidad** de los veinticinco diputados que integran el Congreso, lo cual implicaba que los y las promoventes votaron a favor la conformación de la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente.

e) El Tribunal responsable declaró improcedente la pretensión de las y los enjuiciantes, en relación a que se ordenara al Congreso la abrogación de los artículos 55, 64 y 140 de la Ley Orgánica, así como la emisión de nuevos acuerdos para la conformación la Mesa Directiva y de la Diputación Permanente, porque dicho tribunal es incompetente para declarar la invalidez de normas, pues solo está facultado para ejercer el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad y es el Poder Legislativo local (en ejercicio de la libertad de configuración legal que le corresponde) al cual le compete regular esos aspectos.

Consideraciones de la Sala Superior

Tesis

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Asiste razón a la parte actora cuando sostiene, que en el caso, opuestamente a lo decidido por el Tribunal responsable, los planteamientos de los actores 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 representatividad 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.

Marco jurídico aplicable a la tesis

Participación política, representación efectiva y sufragio

En la doctrina⁹ 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

⁹ 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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

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.¹⁰

¹⁰ Mauricio Merino. *La participación ciudadana en la democracia*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 4, Instituto Federal Electoral.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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 también a hacer efectiva esa representación¹¹ 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

¹¹ 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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

encuentren cauces de manifestación y de integración. Así, el legislativo actúa como órgano del Estado y como institución.¹²

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

¹² CAMPOS BIGLINO, Paloma. Parlamento, principio democrático y justicia constitucional, en Revista de Derecho, Vol. XII, agosto 2001, páginas 179-190.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.¹³

¹³ 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.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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, 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 de partidos 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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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.

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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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 promovente 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

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

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 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.**

Por otra parte, también resulta inexacto lo considerado por el Tribunal responsable, en el sentido de que el voto aprobatorio expresado por los y las ahora recurrentes al momento de aprobar los acuerdos impugnados implica el consentimiento de tales actos, porque tal argumento se sustenta en la premisa inexacta de que la emisión del voto en el órgano legislativo, en ejercicio de las funciones de un diputado, generan efectos para determinar la procedencia de los medios de impugnación.

En efecto, al interpretar las reglas previstas para la improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral, en particular la relacionada con el consentimiento de los actos impugnados,¹⁴ esta Sala Superior ha considerado de manera reiterada, que para estimarse consentido un acto es

¹⁴ En el caso se encuentra prevista en el numeral 3 del artículo 42 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

necesario que exista la manifestación de voluntad que entrañe ese consentimiento, la cual debe entenderse como el acatamiento consciente que se hace de una ley o acto que cause un agravio o perjuicio presente y actual al justiciable, o bien, en aquellos casos en los cuales no se presente el medio de impugnación respectivo, en los plazos previsto en la legislación adjetiva.

En el caso, ninguno de esos dos supuestos se surte, pues a través del cauce legal previsto en la legislación adjetiva vigente en el Estado de Coahuila, la parte enjuiciante expresó su voluntad de rechazar los acuerdos tomados por el Pleno del Congreso, por considerar que tales actos no solo vulneran sus derechos político-electorales sino también los de la ciudadanía que ejerció su derecho de participación política al elegirlos como representantes integrantes de la minoría y su demanda la presentó dentro del plazo establecido en la ley.

Por tanto, con independencia de que haya existido el voto a favor de la parte actora durante el proceso deliberativo y decisión al interior del Congreso, lo cierto es que tal elemento no puede ser considerado para determinar la procedencia de los juicios, como inexactamente lo hizo el Tribunal Local.

Conforme con lo hasta aquí razonado, se comprueba 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, lo cual sería

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

suficiente para **revocar la resolución reclamada en los presentes juicios**, sin entrar al estudio de los restantes motivos de inconformidad.

Empero, en virtud de que los agravios invocados en los juicios ciudadanos locales a efecto de 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) coinciden sustancialmente con los expuestos ante esta instancia jurisdiccional y contienen un planteamiento de inconstitucional, esta Sala Superior considera que en el presente caso debe asumir la plenitud de jurisdicción que le autoriza el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a efecto de potenciar el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Agravios relacionados con la pretendida violación a los derechos de participación y representación efectiva en el órgano legislativo, integrados en el derecho de oposición efectiva.

Como se dijo, en las demandas de los juicios locales y en las correspondientes a los juicios promovidos ante esta Sala Superior, los y las promoventes exponen agravios dirigidos a

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

demostrar la violación a sus derechos político-electorales, por considerar que los acuerdos impugnados vulneran el derecho de participación política de la ciudadanía que mediante el sufragio eligió como sus representantes a los candidatos y candidatas del Partido Acción Nacional y, en consecuencia, de la garantía de oposición minoritaria.

Su pretensión consiste en que se revoquen los acuerdos reclamados, a efecto de que el Congreso emita nuevos acuerdos de integración de los órganos internos, en los cuales se respeten los derechos político-electorales que invocan como vulnerados.

Las razones de hecho y de derecho que sustentan su petición son:

Inconstitucionalidad del Decreto número 729, por el cual se reforma la Ley Orgánica, del Congreso, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro. La parte actora plantea que la nueva Ley Orgánica establece una de forma de organización parlamentaria que vulnera los principios democráticos y los derechos reconocidos en los artículos 27, fracción I, de la Constitución Local y 35 de la Constitución Federal, porque con el cambio de las reglas relativas a los derechos y prerrogativas de los grupos y fracciones parlamentarias, así como de la composición de la Junta de Gobierno del Congreso, a través de la Mesa Directiva y la Diputación Permanente, el Partido Revolucionario Institucional —partido mayoritario y primera fuerza política

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

parlamentaria— pretende garantizar su plena influencia en las decisiones fundamentales del Congreso y minimizar la posibilidad de acción y contrapeso de la principal oposición, que es el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

En relación con la integración de la **Mesa Directiva** que estará en funciones durante el primer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Legislatura, explica que si bien de conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica, los grupos parlamentarios son los que pueden elegir a los miembros de dicha mesa y tienen un derecho preferencial para la elección de sus autoridades, lo cierto es que si se atiende a lo previsto en el numeral 55 de referida ley, en el sentido de que los grupos parlamentarios (formados por dos o más diputados) y las fracciones parlamentarias (compuestas por un solo diputado) tienen los mismos derechos y prerrogativas, entonces de manera inequitativa se les da el mismo grado de influencia en el derecho preferencial para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, sin tomar en cuenta que los grupos parlamentarios expresan una corriente ideológica para la realización de los fines y programas políticos predeterminados por las Cámaras, lo que, para lograr una mejor organización del trabajo parlamentario, conlleva ciertos derechos como son: recursos económicos, participación en la Junta de Gobierno, una mayor representación en las Comisiones legislativas, representación en la Comisión Permanente.

Así, dice la parte actora, los partidos políticos que tengan una mayor representación en el órgano legislativo gozan de una

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

mayor influencia en la toma de decisiones en los órganos de gobierno del Congreso, a saber, el partido mayoritario y el mayor partido minoritario, por contar con grupos parlamentarios más numerosos.

Aduce que en la medida en que la Ley Orgánica otorga iguales prerrogativas a las fracciones parlamentarias (constituidas con un solo diputado desde la ilegal reforma), diluye en automático el valor, función y significado de los grupos parlamentarios y pulveriza el valor de la principal oposición y minoría en la toma de decisiones en los órganos de gobierno y deliberativos de la legislatura, al anular prácticamente su derecho preferencial de participación a elegir a los integrantes de la Mesa Directiva, integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro secretarios, quienes tienen un papel fundamental en la forma en que se desarrollan las funciones parlamentarias, como son preservar la libertad de las deliberaciones y la efectividad del trabajo legislativo, así como en la forma en que se ejercen las atribuciones del Congreso.

La parte enjuiciante señala, que el artículo 62 de la Ley Orgánica establece que la **Junta de Gobierno** es el órgano de encargado de la dirección de los asuntos relativos al régimen interno de la legislatura, con el fin de optimizar sus funciones legislativas, políticas y administrativas y que el numeral 63 prevé, que en dicha junta se **expresará la pluralidad del Congreso** y funcionará como un órgano colegiado que servirá de enlace entre los grupos y fracciones parlamentarios, en aras de *impulsar entendimientos* y alcanzar acuerdos. Su vez,

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

señala la parte actora, el artículo 64 dispone que la referida junta se integrará por los **coordinadores de los grupos parlamentarios constituidos** y que los diputados de los partidos políticos que **no haya formado uno podrán participar con voz, pero sin voto.**

Sin embargo, sostiene, dada la equiparación entre grupos y fracciones parlamentarias que hace el artículo 55 antes mencionado, la Junta de Gobierno de la Sexagésima Legislatura se encuentra constituida no sólo por los dos grupos principales —Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional—, sino por todos los demás diputados (quienes solo deberían participar con voz, pero sin voto, con la anterior Ley Orgánica), influyendo de la misma manera que aquellos representantes que tuvieron una ventaja considerable en los resultados electorales, como el Partido Acción Nacional, el cual representa la principal mayoría de oposición y alternativa política frente a la dirección dominante de la mayoría, siendo que los grupos parlamentarios son quienes tienen el legítimo derecho a constituir y designarla y no las fracciones parlamentarias.

En ese contexto, la parte actora sostiene que el libre mandato representativo, vinculado con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, protege la dimensión social o colectiva en que se desarrolla el derecho al sufragio de la ciudadanía, el cual se vincula con el derecho de los parlamentarios a contar con un ejercicio del cargo en condiciones de igualdad. De modo que, según la parte

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

promoviente, el sistema constitucional garantiza un sistema electoral libre y limpio, la preservación de una representación política presente en una asamblea libremente establecida por el pueblo en las elecciones, así como la permanente configuración libre e igualitaria de la voluntad política y normativa del Estado que se configura en el legislativo democrático.

Aduce que el derecho fundamental a ser votado, en su vertiente de desempeñar el cargo, garantiza el ejercicio en condiciones de igualdad de las facultades y derechos que se encuentran dentro del espacio normativo que comprende el cargo, **lo que protege, a su vez, la relación representativa que subyace entre el representante político y el electorado, así como la voluntad popular expresada en unas elecciones democráticas.**

Así, la parte actora sostiene que se justifica que la garantía de “condiciones de igualdad” constituya un estándar constitucional para un juicio de regularidad del ejercicio del cargo público representativo, esto es, un test normativo del debido ejercicio igualitario (sin obstáculos o perturbaciones ilegítimas) de las funciones, facultades y derechos de los titulares del cargo. Criterio que considera aplicable al caso, porque la integración de la Mesa Directiva del Congreso, se sustenta en un dictamen propuesto por la Junta de Gobierno del Congreso inequitativamente integrada, en tanto no se respetó el derecho a la participación de las fuerzas políticas presentes en la legislatura de forma igualitaria, con la consiguiente vulneración a los derechos político-electoral mencionados.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

En lo que se refiere a la integración de la **Diputación Permanente** del Primer Periodo del Primer Año de ejercicio de la legislatura, la parte actora considera que también resulta conculcatoria de los derechos político-electoral mencionados, porque la asignación de seis lugares que la fracción I, del artículo 140 de la Ley Orgánica da “en automático” a favor del grupo parlamentario que haya obtenido la mayoría absoluta en el Congreso es desproporcional, dado que en el caso de que la segunda fuerza política (primera minoría) tuviera un número considerable de escaños, por ejemplo, el treinta por ciento, únicamente podría acceder a un lugar, de acuerdo con la fracción II, del numeral citado, al igual que los demás grupos parlamentarios, sin considerar la posibilidad de otorgarle más, por ser la primera fuerza minoritaria o segunda fuerza política, minimizando la función y posibilidad de influencia de la primera oposición parlamentaria.

Además refiere que la norma jurídica mencionada es desproporcionada, en virtud de que una vez que se repartió un lugar en orden descendente para cada grupo parlamentario, se asignan los lugares restantes a los diputados que no formen grupo parlamentario. De esta manera, la Diputación Permanente compuesta por once diputados, está constituida por seis parlamentarios que representan la primera fuerza política, uno a la segunda y por cuatro diputados que pertenecen a partidos políticos distintos, aspectos que la parte promovente considera relevantes, si se tiene en cuenta que la Diputación Permanente funciona cuando el Pleno no se

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

encuentra en funciones y que tiene entre sus atribuciones: designar al Gobernador Interino o Provisional; conocer y resolver sobre las renunciaciones que individualmente presenten los miembros de los Ayuntamientos y de los Concejos Municipales, entre otras.

Al tenor de lo antes expuesto, concluye que las normas jurídicas y actos parlamentarios reclamados pulverizan el contrapeso democrático que el voto de la ciudadanía expresado en las urnas concedió al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, como principal minoría de oposición, con lo cual se vulnera el derecho de oposición efectiva.

Consideraciones de la Sala Superior

Análisis del planteamiento de inconstitucionalidad de la reforma a la Ley Orgánica.

La parte enjuiciante sostiene que los acuerdos impugnados se sustentan en una ley que vulnera los principios esenciales de la democracia, porque con posterioridad a la fecha en la que fue constitucionalmente determinada la integración del Congreso, se cambiaron las reglas de funcionamiento orgánico y administrativo del Congreso, con la finalidad de pulverizar la participación efectiva de la oposición, lo cual repercute en el equilibrio del ejercicio del poder dentro del órgano legislativo.

Tesis

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Asiste razón a la parte actora cuando señala, que los acuerdos reclamados se sustentan en una Ley que vulnera los principios esenciales de la democracia, porque al haber sido modificadas las reglas de organización y funcionamiento del Poder Legislativo con posterioridad a la fecha en que quedó determinada la integración del Congreso por esta Sala Superior, se vulneran los **principios de certeza y pluralismo**, en perjuicio del derecho de participación política de la ciudadanía que decidió elegir a los representantes que integran la oposición o minoría en el citado órgano legislativo, como enseguida se comprueba.

Razones que sustentan la tesis

Al resolver diversos medios de impugnación esta Sala Superior ha sostenido, que el derecho parlamentario administrativo comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, respecto a la **organización, funcionamiento**, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, **así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios**.

En ese ámbito del derecho parlamentario administrativo se encuentra definida la reforma que ahora se tilda de inconstitucional, pues conforme con el artículo 1 de la Ley Orgánica, el objeto de dicho ordenamiento consiste en regular la **estructura y funcionamiento del Congreso**, por lo cual, el pronunciamiento respecto de su regularidad constitucional en

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

abstracto corresponde ejercerlo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Federal y, en concreto a esta Sala Superior, según lo previsto en el 99, párrafo sexto de la propia Constitución, cuando los agravios se vinculen con la materia electoral.

Los actos reclamados se vinculan con el derecho de participación política de los electores que mediante su voto eligieron a los representantes que integran la minoría en el Congreso y, por ende, con la garantía de protección mínima a la oposición relacionada con el derecho de votar, que se traduce en el derecho político-electoral de oposición efectiva.

Por ende, procede que esta Sala Superior se pronuncie sobre la aplicación al caso concreto de lo previsto en el artículo 55 reformado, con base en el planteamiento expuesto por la parte enjuiciante.

La parte actora sostiene que los actos reclamados se sustentan en una ley que vulnera principios constitucionales, porque mediante una reforma emitida con posterioridad a la integración constitucional del Congreso, se cambiaron las reglas de funcionamiento orgánico y administrativo del Congreso, con lo finalidad de pulverizar la participación efectiva del grupo minoritario que en la elección alcanzó los votos necesarios para construir la oposición efectiva dentro del Congreso y de desequilibrar el ejercicio del poder dentro del órgano legislativo,

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

al autorizar a legisladores únicos para intervenir en la toma de decisiones que antes de la reforma solo correspondía a aquellos que alcanzaba la votación suficiente para obtener dos o más candidatos dentro del Congreso.

Asiste razón a la parte promovente, porque si bien es cierto que el Congreso cuenta con facultades para determinar la forma de su organización y funcionamiento, también lo es, que dicha potestad se debe ceñir a las condiciones formales y sustanciales exigidas en los regímenes democráticos, dentro de las cuales se encuentra, precisamente, que las reglas no se alteren ni se cambien a fin de que la mayoría del órgano colegiado se apodere del poder decisonal.

En efecto, un sector de la doctrina (entre el que se encuentran asdritos Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero) sostiene, que para considerar un régimen democrático es necesario que se cumplan ciertas condiciones. Para el segundo de los autores citados,¹⁵ esas condiciones son:

“La democracia es un régimen exigente. Requiere que se adopten reglas del juego específicas, que se refieren antes que nada a las elecciones. No es suficiente que se realicen elecciones para poder afirmar que se instauró una democracia. No toda elección es democrática, es preciso que el sufragio sea universal, igual y libre; es necesario que la formación de los órganos de decisión con base en los resultados electorales respete la igual dignidad de cada opinión, o sea, que no discrimine ni privilegie ninguna de ellas, y, además, que **la “mayoría” política en las asambleas representativas,**

¹⁵ BOVERO, Michelangelo. ¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de participación política, en Justicia Electoral, Cuarta Época, vol. 1, núm. 10, Julio-diciembre de 2012, TEPJF, pp. 317 a 351.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

sancionada por las urnas, **no se apodere, de manera monopólica, del poder decisonal.**

Pero tampoco esto es suficiente, la democracia exige, en todo caso, que el **poder de los órganos electivos no sea ilimitado.** No cualquier decisión de los representantes resulta compatible con la democracia. [...] Es preciso, **ante todo, que los órganos de decisión pública no alteren las propias reglas del juego,** "suicidando" a la democracia. Es necesario también que se garanticen los derechos fundamentales de libertad y algunos determinados derechos sociales para no volver aparente la democracia misma. [...]

Como se aprecia, una condición esencial la constituye la certeza en la definición de las reglas que operarán en el funcionamiento de los órganos legislativos, dado que no sería válido que tales reglas se modifiquen una vez que se encuentra definida la integración de dicho poder, a efecto de lograr el control en la toma de decisiones, pues como antes se dijo, la minoría política constituye una garantía institucional de la democracia constitucional, 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.

También se señaló que para que estos principios puedan observarse, se requiere que las minorías políticas tengan una participación efectiva, donde puedan proyectar sus propuestas y capturar la posibilidad incluso de transformarse en una mayoría a través del consenso, a efecto de participar en alianzas con otras fuerzas políticas, que le permite presentarse a la ciudadanía (sociedad plural) como alternativa y como factor de equilibrio.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Por tanto, cualquier modificación a las reglas de organización y funcionamiento tendentes a favorecer al grupo que detenta la mayoría y perjudicar a la minoría en beneficio de la primera, rompe con los principios de certeza y pluralismo y conculca el derecho de la ciudadanía que optó por sufragar por el grupo minoritario con posibilidades reales de ejercer, de ser el caso, un contrapeso real en la toma de decisiones dentro del legislativo.

En el caso, el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, a través de la sentencia recaída a los recursos de reconsideración identificados con la clave SUP-REC-936/2014 y acumulados, esta Sala Superior determinó la integración definitiva del Congreso.

En dicha sentencia se estipuló, que al Partido Revolucionario Institucional le correspondía dieciséis diputaciones y Partido Acción Nacional cuatro de las veinticinco que integran el Congreso. Conforme con lo dispuesto en los artículos 67, 68, 69, 71, 73 y 77 de la Ley Orgánica (antes de la reforma publicada el treinta y uno de diciembre del dos mil catorce) ambos partidos estaban en aptitud de integrar un grupo parlamentario, derecho que no fue adquirido por los demás partidos, en virtud de que solo obtuvieron una diputación. Además, contaban con el derecho de integrar la Junta de Gobierno con voz y voto y de recibir determinadas prerrogativas que impulsaban la participación efectiva del Partido Acción Nacional como grupo minoritario, con posibilidades de incidir en la toma de decisiones.

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Sin embargo, a partir de la reforma de la Ley Orgánica, los diputados que conforme con las reglas anteriores no estaban en aptitud de integrar un grupo parlamentario, accedieron a los mismo derechos y prerrogativas que el Partido Acción Nacional, dado que la ley reconoció a las fracciones parlamentarias, integradas por un solo diputado, como entes con posibilidad de participar con voz y voto dentro de los órganos internos (Junta de Gobierno).

Con independencia de la validez intrínseca que pueda tener la inclusión de la institución denominada “fracción parlamentaria”, lo cierto es que para esta Sala Superior, el Congreso inobservó los principios de certeza y pluralismo, así como una de las reglas esenciales que caracteriza al régimen democrático, al modificar con posterioridad las reglas de funcionamiento y organización del poder legislativo, puesto que mediante dicha modificación logró 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 corresponde, 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.

Esto es, una modificación *ad hoc*, orientada o dirigida a reducir la efectividad de la participación política minoritaria en la deliberación y toma de decisiones parlamentarias atenta contra los principios democráticos de pluralidad y certeza al incidir de

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

manera indebida en la conformación de la dinámica parlamentaria, máxime cuando esto se hace con posterioridad a la definición de la integración del Congreso, pues con ello se evidencia el carácter dirigido y restringido de la reforma.

En esa virtud, los acuerdos impugnados se sustentan en una ley que vulnera principios esenciales de la democracia, puesto que cambia las reglas de organización y funcionamiento en perjuicio del derecho de oposición efectiva y, por ende, en contravención a 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.

Conforme con lo anterior, la reforma publicada el treinta de diciembre de dos mil catorce no puede servir de fundamento para la integración de los órganos internos determinada en los acuerdos reclamados, puesto que resulta violatoria de los principios de certeza y pluralidad.

En consecuencia, lo procedente es **dejar sin efectos los acuerdos impugnados** y, en consecuencia, **ordenar al Congreso**, que lleva a cabo la integración de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente conforme con las reglas estipuladas en la Ley Orgánica del Congreso vigente con anterioridad a la reforma publicada el treinta de diciembre de dos mil catorce.

Efectos que se proponen en el voto particular

SUP-JDC-780/2015 y Acumulados

Al resultar fundados los agravios expuestos por la parte actora, lo que procede conforme a derecho es **revocar** la sentencia emitida por el Tribunal responsable y, en plenitud de jurisdicción, **revocar** los acuerdos a través de los cuales el Congreso determinó la integración de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente de la Sexagésima Legislatura, así como **ordenar** al citado Congreso que **de inmediato** proceda a llevar a cabo la integración de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente conforme con las reglas estipuladas en la Ley Orgánica del Congreso vigente con anterioridad a la reforma publicada el treinta de diciembre de dos mil catorce.

Tales fueron los razonamientos que sustentaron el proyecto original que fue motivo de engrose atendiendo a la votación mayoritaria, y son los que constituyen ahora el presente voto.

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR