

EXPEDIENTE: SUP-OP-2/2015.

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:** 9/2015.

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.

**ÓRGANO LEGISLATIVO QUE EMITIÓ
LA NORMA IMPUGNADA:**
CONGRESO DEL ESTADO
INDEPENDIENTE, LIBRE Y
SOBERANO DE COAHUILA DE
ZARAGOZA.

**OPINIÓN, QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68,
PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS
FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105, DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, SOLICITA A LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN, JUAN N. SILVA MEZA,
INSTRUCTOR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
PRECISADA AL RUBRO.**

Cuestión preliminar. El precepto 68 de la ley reglamentaria invocada dispone que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, el Ministro instructor puede solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **opinión** sobre los temas y conceptos

especializados en la materia de su competencia¹, relacionados con el tema a debate sometido a la decisión del Alto Tribunal.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² ha establecido que los criterios emitidos en estos casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia- carecen de fuerza vinculativa para el Máximo Tribunal, pero que aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores para el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Por su parte, el numeral 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita³, establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deben constreñir la materia de estudio a lo planteado por los actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión que el Ministro Instructor solicita a la Sala Superior del Tribunal Electoral del

¹ 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 255. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.**

² 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Pág. 555. **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.**

³ Artículo 71.

... Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Poder Judicial de la Federación, se debe referir en forma concreta a los temas cuestionados en los conceptos de invalidez.

Órganos ejecutivo y legislativo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas.

La demanda del Partido Acción Nacional señala como **autoridad emisora** de la norma impugnada al Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

Normas impugnadas.

La **norma general** cuya validez impugna el partido actor es el Decreto 729, por el que el Congreso de Coahuila expide la Ley Orgánica del mencionado órgano legislativo, publicado en el número 104, Tomo CXXI, del Periódico Oficial de esa entidad federativa, de treinta de diciembre de dos mil catorce, en particular, en los artículos 55, párrafo tercero; 89, párrafo primero y 140.

Disposiciones constitucionales que se aducen violadas.

El actor estima violados, los preceptos 35, fracción II y 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conceptos de Invalidez.

La demanda en la acción de inconstitucionalidad plantea al respecto, en síntesis, que La Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, vulnera el ejercicio del derecho político-electoral a ser votado, en su vertiente del ejercicio al cargo, previsto en los

artículos 27, fracción I, de la Constitución local, y 35, fracción II, de la Constitución Federal, al cambiar las reglas parlamentarias relativas a los derechos y prerrogativas de los Grupos Parlamentarios y Fracciones Parlamentarias; la composición de la Junta de Gobierno del Congreso, de su Mesa Directiva, la integración de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de la Diputación Permanente, porque pretende garantizar la fuerza política e influencia parlamentaria del partido mayoritario y minimizar la posibilidad de acción y contrapeso de la principal oposición, para impedir su participación en la determinación de la voluntad política del Congreso y por ende, en la configuración normativa y política del Estado, en razón de lo siguiente.

Primer concepto de invalidez.

El párrafo tercero del artículo 55 de la Ley controvertida, obstaculiza el ejercicio libre e igualitario del desempeño del cargo público representativo de las minorías parlamentarias, especialmente de la primera oposición y segunda fuerza política del Congreso

Motivos del disenso.

A) Disponer que cuando algún partido político cuente con tan solo una o un diputado en la Cámara, podrá optar por formar una "Fracción Parlamentaria" y tendrá los mismos derechos y prerrogativas que los Grupos Parlamentarios, lo que diluye en automático su valor, función y significado, porque su

representación estará equiparada, de forma igualitaria, a la de cualquier diputado en el Congreso.

Además, dicha porción normativa genera un gasto innecesario de recursos económicos para aquellas fracciones parlamentarias que cuenten con un solo diputado, y “pulveriza” el valor de la principal oposición y minoría parlamentaria en la toma de decisiones en los órganos de Gobierno y deliberativos de propio organismo de gobierno.

Ello, porque si bien los grupos parlamentarios pueden elegir a los miembros de la Mesa Directiva al haberse equiparado a las fracciones parlamentarias con los mismos derechos, se limita considerablemente la posibilidad de influencia del principal Grupo minoritario y hace prácticamente nulo su derecho preferencial de participación en las decisiones parlamentarias como Grupo de oposición.

Por otra parte, tal situación rompe la lógica de la economía procesal del trabajo parlamentario: ya que todos los diputados en lo individual, que integran una fracción parlamentaria formarán parte de la función preparatoria de las decisiones que competen al Congreso, lo que equivale a una toma de decisiones por el propio Pleno.

B) El artículo 55 de la Ley controvertida equipara las "fracciones parlamentarias" con los Grupos parlamentarios, lo que implica que tengan idénticos derechos en la Junta de Gobierno del Congreso del Estado, y puedan influir de la

misma manera en la toma de decisiones en perjuicio de aquellos representantes que han tenido una ventaja considerable en los resultados electorales y que deberían, por ello, tener mayor influencia en la toma de decisiones de ese órgano de gobierno, fundamental para la Cámara.

Lo anterior implica, que el poder de decisión de la principal minoría y segunda fuerza política en el Congreso, inequitativamente se disminuya y diluya junto con las demás minorías, toda vez que se abre la posibilidad para los demás diputados al conformar también "fracciones parlamentarias" con igual peso de representación, influencia para generar acuerdos por mayoría de votos y la facultad de decisión que los otros Grupos parlamentarios.

Ello, perturba el ejercicio de los derechos y funciones de los diputados que legítimamente constituyen un Grupo parlamentario, violando el derecho a ser votados, porque la adopción del criterio para constituir la Junta de Gobierno del Congreso contraría la igualdad de los representantes democráticos al generar un trato inequitativo para el desempeño de su cargo en el principal órgano de gobierno, lo que además es opuesto a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 9/2005, de doce de mayo de dos mil ocho.

C) La composición de la Junta de Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Ley Orgánica controvertida genera que inequitativamente, el poder de

decisión de la principal minoría disminuya y diluya junto con las demás minorías al momento de elegir a la Mesa Directiva de la Cámara, ya que las "fracciones parlamentarias" tienen idéntico peso de representación, igual influencia en la generación de acuerdos por mayoría de votos y similar autoridad de decisión que los otros Grupos parlamentarios.

La designación de la Mesa Directiva en tanto órgano de gobierno y administración de la Cámara, constituye un acto fundamental para el desempeño de los trabajos parlamentarios, por lo que su integración debe realizarse del modo más equitativo y democrático posible, en tanto sus funciones resultan fundamentales para la libertad de las deliberaciones y la efectividad del trabajo legislativo en el Congreso.

En ese sentido, el artículo controvertido genera que la composición de la Mesa se realice contrariamente a los principios constitucionales de un Gobierno democrático, establecidos en los artículo 2, párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que los representantes populares, democráticamente electos, en ejercicio de su derecho a ser votado y a acceder al cargo, tienen derecho a ejercer el cargo público representativo en condiciones de estricta igualdad y libertad.

Segundo concepto de invalidez.

El artículo 140, de la Ley Orgánica del Congreso de Coahuila, vulnera el derecho político-electoral ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, porque contempla una fórmula normativa para integrar la Diputación Permanente de ese órgano legislativo que es desproporcional e inequitativa al no guardar una lógica normativa igualitaria.

Motivos del disenso.

La asignación de seis lugares que prevé la fracción I del artículo en cuestión, en favor del Grupo Parlamentario que haya obtenido la mayoría absoluta, deviene desproporcional en relación a las fracciones siguientes del propio artículo: porque aun en el caso de que la primera minoría, tuviera un número bastante considerable de escaños en la Cámara, únicamente podría acceder, de acuerdo a la fracción II del artículo en cuestión, a un lugar de la Diputación Permanente, de modo que la diferencia representativa electoral no se refleja con esta asignación.

Además, la fracción tercera de dicho precepto, establece que, una vez que se ha repartido un lugar en orden descendente para cada Grupo parlamentario, se asignaran los lugares restantes a los diputados o diputadas que no formen Grupo Parlamentario, esto es: reparte por igual un lugar todos los partidos políticos,

Asimismo, el artículo 140 controvertido, al establecer un diseño

deliberativo inequitativo para el desempeño de las funciones de la Diputación Permanente, contraviene el artículo 40, de la Constitución Federal, respecto a "la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad", toda vez que la distribución de lugares resulta desproporcional.

Tercer concepto de invalidez.

El párrafo primero del artículo 89, de la Ley Orgánica del Congreso de Coahuila, que dispone la integración de Comisión Dictaminadora Permanente de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias es inconstitucional por vulnerar el derecho político-electoral a ser votados, en su vertiente de desempeño del cargo.

Motivos del disenso.

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

En este contexto, el accionante estima que la actual integración de esa Comisión que cuenta con diez diputados: tres de la primera fuerza política dos de la segunda y uno por

cada uno de los partidos políticos que tienen representación en la actual legislatura contradice lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 82 de la propia ley, toda vez que señala que las Comisiones Permanentes se integrarán en lo general con un máximo de siete diputados y diputadas; y, **excepcionalmente, podrán integrarse con nueve, de ese modo, dicha antinomia** afecta los derechos de ejercer el cargo, en condiciones de igualdad, porque la desventaja normativa impacta en la posibilidad de influencia en la toma de decisiones de la Cámara de la primera minoría.

Además lo anterior, es contradictorio al principio democrático que consagra el artículo 40 de la Constitución, porque, "no respeta el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad".

Opinión de la Sala Superior.

Los temas sobre los que el Ministro Instructor solicita la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en consideración de este órgano jurisdiccional, son ajenos a la naturaleza técnica de la materia especializada sobre la que recae su competencia, ya que los conceptos de invalidez cuestionan aspectos relativos a la integración de los grupos, fracciones o comisiones parlamentarias al seno de un Congreso estatal.

En efecto, resulta notorio que con independencia de lo aducido

en la demanda de la acción de inconstitucionalidad por el partido actor, en el sentido de que las normas cuya invalidez plantea, afectan el derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente del ejercicio del cargo, de los diputados del Partido Acción Nacional en el Congreso del Estado de Coahuila, corresponde al ámbito de regulación de una rama del derecho ajena a la electoral, como se explica a continuación.

La interpretación jurídica, armónica y sistemática de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, permite inferir que para efectos de la acción de inconstitucionalidad establecida en la fracción II, del artículo 105, de la Carta Fundamental, se debe entender que las normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, son las que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en este sentido, que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o

indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra.

En tal virtud, en el ejercicio de la función legislativa, no se ven inmersos los derechos político-electorales de los legisladores, que conciernen de manera directa a todos los ciudadanos por el Constituyente, del que les deriva la facultad de participar en la conducción de los asuntos públicos de la comunidad.

Por consiguiente, la afectación que se llegue a dar a las prerrogativas otorgadas a los diputados, como lo sería el derecho a conformar grupos parlamentarios, escapa del ámbito de tutela de la materia electoral, al ser consecuencia de su función pública y, por ende, en su caso, sólo se traduciría en la privación de un derecho político, que de ninguna manera puede ser garantizado a través de alguno de los medios de impugnación en materia electoral.

En este sentido, la Sala Superior, en la Jurisprudencia de rubro **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO**, ha sostenido que de la interpretación de los artículos 35, fracción II, 39, 41, primero y segundo párrafos, 115, fracción I y 116, párrafo primero, fracción I, de la Constitución Política, es dable establecer que el objeto de tutela de los derechos político-electorales, implica para el ciudadano, dentro de un marco de igualdad, 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.

Por tanto, se considera que tales aspectos constituyen el bien protegido o tutelado jurídicamente por el ordenamiento y que el derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocuparlo, así como para el ejercicio de la función pública correspondiente.

En esa tesitura, también se aprecia que este derecho no comprende aspectos que dejen de ser connaturales al cargo para el cual se es proclamado, ni refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público.

De esta suerte, de la interpretación de los artículos 35, fracción II, 39, 41, primero y segundo párrafos, 115, fracción I, 116, párrafo primero, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, párrafo 3 y 79, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es dable concluir que no son objeto de control a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, las cuestiones relativas al ámbito del derecho parlamentario, como los vinculados con la naturaleza estructural interna de los Congresos Estatales, ya que las leyes orgánicas correspondientes, prevén la finalidad de los grupos parlamentarios y comisiones, las que se constituyen como tales, por decisión de sus miembros.

Por tanto, se concluye, se consideran excluidos de la tutela del derecho político-electoral citado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a 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 comisiones, al estar tales actos esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral relativo.

En ese tenor, la integración de las fracciones parlamentarias y comisiones legislativas, deja de involucrar aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, sino que se regula por el derecho parlamentario administrativo, ya que su designación como miembros de estos grupos legislativos, es un acto que incide exclusivamente en este ámbito, por estar relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos, de ahí que no violan los derechos político electorales del ciudadano en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo, ni en el de participación en la vida política del país.

Sobre tales planteamientos se concluye:

ÚNICO. Los conceptos de invalidez expresados por el Partido Acción Nacional, no son motivo de opinión de la Sala Superior

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

México, Distrito Federal, once de febrero de dos mil quince.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN
FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

