

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-327/2014

**ACTORES: LUIS GUILLERMO
MARTÍNEZ MORA Y OTROS**

**RESPONSABLES: PLENO DE LA LX
LEGISLATURA DEL CONGRESO
DEL ESTADO DE JALISCO Y OTRAS**

**MAGISTRADO: SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**SECRETARIO: OMAR ESPINOZA
HOYO**

México, Distrito Federal, a veintitrés de abril de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **RESOLUCIÓN** en el juicio al rubro indicado, en el sentido de **DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA**, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Elección de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. El primero de julio de dos mil doce, se celebraron en el Estado de Jalisco elecciones para elegir, entre otros, a los Diputados que integrarían la LX Legislatura del Congreso de dicha Entidad federativa (periodo 2012-2015), resultando electos Luis Guillermo Martínez Mora, Alberto Esquer Gutiérrez y Víctor Manuel Sánchez Orozco, quienes ahora figuran como

actores. Dicha legislatura inició sus funciones el primero de noviembre siguiente.

2. Designación de los integrantes de comisiones legislativas y comités de dicha Legislatura. El diez de noviembre de dos mil doce, la Asamblea de la Legislatura mencionada designó mediante acuerdo identificado con la clave 05-LX-12, a los integrantes de las comisiones y los comités de dicho órgano.

Luis Guillermo Martínez Mora fue designado Presidente de la Comisión de Educación; vocal en las comisiones de Ciencia y Tecnología; Desarrollo Económico; Desarrollo Urbano; y Planeación y Desarrollo.

Alberto Esquer Gutiérrez fue designado Presidente de la Comisión de Desarrollo Agrícola; vocal en las comisiones de Asuntos Electorales; Asuntos Migratorios; Desarrollo Humano; Puntos Constitucionales; y Estudios Legislativos y Reglamentos.

Víctor Manuel Sánchez Orozco fue designado Presidente de la Comisión de Readaptación Social; vocal en las Comisiones de Justicia; Puntos Constitucionales; Estudios Legislativos y Reglamentos; Responsabilidades; Vialidad, Transporte y Comunicaciones; Peticiones y Atención Ciudadana; y Educación.

3. Cambio en la integración de comisiones legislativas y comités de tal legislatura. Mediante acuerdo AL-784-LX, de trece de marzo de dos mil catorce, la Asamblea de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco modificó la integración de las comisiones legislativas; con motivo de dicho cambio, los actores dejaron de formar parte de las comisiones que se mencionaron.

4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Inconformes con tal acuerdo, Luis Guillermo Martínez Mora, Alberto Esquer Gutiérrez y Víctor Manuel Sánchez Orozco promovieron el presente juicio ciudadano para impugnarlo; la demanda respectiva se presentó en el Congreso del Estado de Jalisco el veinte de marzo de dos mil catorce.

5. Trámite y sustanciación. El Magistrado Presidente de este Tribunal acordó integrar el expediente SUP-JDC-327/2014 y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es formalmente competente para conocer y resolver del presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo

cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79, párrafo segundo; 80, párrafo primero, inciso f), y 83, párrafo primero, inciso a), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que los enjuiciantes alegan que el acuerdo del Congreso del Estado de Jalisco que modificó la integración de comisiones legislativas y comités de dicho órgano legislativo, es violatorio de sus derechos político-electorales, en particular del derecho a ser votados, en su modalidad de acceso y desempeño del cargo, al dejarlos fuera de las comisiones legislativas que integraban.

2. Precisión de las autoridades responsables y de los actos reclamados

Los actores señalan como autoridades responsables al Pleno, a la Mesa Directiva, a la Junta de Coordinación Política, al Secretario General y a la Comisión de Administración, todos de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco.

Reclaman el acuerdo legislativo 748-LX-14, que afirman dejó sin efectos sus nombramientos en las comisiones que se mencionaron en la parte de antecedentes de la presente resolución, así como sin oficinas y asignación de recursos para el desempeño del cargo; esta última cuestión (falta de oficinas y recursos), debe entenderse relacionada con las referidas comisiones legislativas, toda vez que en la demanda los actores

de lo que se quejan, es de haber quedado fuera de las referidas comisiones.

Asimismo, solicitan la inaplicación del artículo 66, párrafo 6, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que de acuerdo con los accionantes, permite remover temporal o definitivamente a los diputados de las comisiones legislativas, sin justificación alguna, pues sólo se requiere que lo solicite el grupo parlamentario que los propuso y que lo apruebe la Asamblea por mayoría absoluta de votos.

Finalmente, de todas las autoridades que señalan como responsables, reclaman *“los efectos y consecuencias de sus actos”*.

Ahora bien, en autos obran copias certificadas del *“Diario de los Debates, Órgano Oficial del Poder Legislativo del Estado de Jalisco”*, Año II, Tomo XVIII, Número 100, del trece de marzo de dos mil catorce, del que se advierte lo siguiente: *“3.1 Acuerdo legislativo que modifica la integración de comisiones legislativas y comités del Congreso del Estado (AL-784-LX...)...”*.

De lo reproducido se desprende que el acuerdo legislativo que modificó la integración de comisiones legislativas y comités del Congreso de la citada Entidad, por el que los accionantes fueron sustituidos, lo es el identificado con la clave AL-784-LX.

Por otro lado, también se advierte que tal acuerdo lo aprobó la Asamblea del referido órgano legislativo.

Por tanto, al advertir de la demanda que los actores lo que controvierten es que hayan quedado sin efectos sus designaciones en las comisiones que se indicaron, atendiendo a su verdadera intención, debe tenerse como reclamado el Acuerdo AL-784-LX, y no el 748-LX-14, pues la cita de este último en el capítulo de actos reclamados, debió obedecer a un *lapsus calami*; asimismo, debe tenerse como responsable, a la Asamblea del Congreso del Estado de Jalisco, por ser el órgano que emitió dicho acuerdo.

3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

Es improcedente el presente juicio, toda vez que el acuerdo reclamado se ubica en el ámbito del derecho parlamentario, en virtud de que se relaciona con el funcionamiento orgánico y administrativo del cuerpo legislativo y, por ende, no es objeto de control a través del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha establecido en diversas ejecutorias¹, 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 y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos

¹ Por ejemplo, en las sentencias dictadas en los juicios ciudadanos SUP-JDC-995/2013 y SUP-JDC-228/2014.

parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones.

De esta forma, tanto formal como materialmente, el acto impugnado pertenece al ámbito parlamentario, como se demuestra enseguida.

Sentido formal. De acuerdo con lo estatuido por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, el Congreso de tal Estado funciona en Asamblea y para el conocimiento, análisis y resolución de los asuntos de su competencia, se auxilia de la mesa directiva, de la junta de coordinación política, de las comisiones legislativas, de los comités y de órganos administrativos y técnicos.

Conforme con lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, de la ley antes nombrada, la Asamblea, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, es la que elige a los miembros de las comisiones legislativas permanentes; de acuerdo con el párrafo 6 de ese precepto, para remover temporal o definitivamente de las comisiones legislativas a algún diputado, se requiere lo solicite la fracción o grupo parlamentario que lo propuso y que lo apruebe la Asamblea por mayoría absoluta de votos.

Acorde con lo anterior, la Asamblea del Congreso del Estado de Jalisco, en el acuerdo reclamado, aprobó realizar algunos cambios de integrantes de comisiones legislativas, derivado de lo cual los enjuiciantes dejaron de integrar las comisiones que se indicaron anteriormente.

Por tanto, en sentido formal, el referido acuerdo corresponde formalmente al ámbito del derecho parlamentario, por haberse emitido por un órgano legislativo, como lo es la Asamblea de la referida legislatura.

Sentido material. El acuerdo impugnado también pertenece al ámbito del derecho parlamentario en sentido material, toda vez que tiene que ver con la conformación de las comisiones legislativas, que son órganos internos del Congreso del Estado de Jalisco, auxiliares de la Asamblea, conformados por diputadas y diputados, los cuales tienen por objeto el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas y comunicaciones presentadas a la Asamblea, según lo estatuyen los artículos 3 y 64 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco; actividades que se relacionan con la organización, funcionamiento, división del trabajo y desahogo de tareas del órgano legislativo, pero que no involucran aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado de los actores, toda vez que, contrario a lo que alegan los impugnantes, no incide en el aspecto concerniente al acceso al cargo de diputado.

En efecto, la integración de las comisiones legislativas, no trasciende más allá de la organización y funcionamiento interno del Congreso del Estado de Jalisco; por ende, no afecta de manera directa e inmediata los derechos político-electorales a ser votado, en las modalidades de acceso y ejercicio inherente del cargo, como pretenden hacerlo ver los promoventes.

Lo anterior, en virtud de que la interpretación de los artículos 35, fracción II; 39; 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva a establecer, que el objeto del derecho a ser votado, implica para el ciudadano tanto la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, como ser proclamado electo conforme con la votación emitida, lo mismo que acceder al cargo.

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

El objeto del derecho de ser votado y de los demás derechos derivados de éste, tiene como fundamento la igualdad jurídica en los distintos aspectos o particularidades que conforman tal derecho, 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 sido electo.

La situación de igualdad en las dos primeras particularidades de este derecho, implica competir en un proceso electoral y ser proclamado electo; que todos los ciudadanos deben gozar de iguales posibilidades sin discriminación, en otras palabras, que

estén en la misma situación jurídica ante 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 poder legislativo para acceder a un cargo público, los cuales deben excluir cualquier circunstancia que tenga carácter discriminatorio, de tal manera que garantice la igualdad para ser elegible, y en caso de obtener la mayoría de la votación emitida, ser declarada electa o electo.

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 las elecciones, de los elementos materiales necesarios que generen para candidatos y candidatas, una contienda equitativa, con respeto a la condición de igualdad de referencia.

En cuanto a ocupar materialmente el cargo, la igualdad implica garantizar a quien la ciudadanía elija como su representante, que sea proclamado electo o electa y tome posesión del cargo correspondiente; por ende, no 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.

Empero, el derecho al acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento y garantía de esas condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función

pública correspondiente; por tanto, no se refiere a situaciones jurídicas derivadas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público.

Estos es, 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 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, por la dimisión al cargo; la inhabilitación o suspensión de los derechos, por responsabilidad penal, civil o administrativa; etcétera); pero no respecto de algún acto parlamentario, porque ello queda 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, es decir, 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 objeto de tutela jurisdiccional, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque con ello se posibilita de manera efectiva el mandato popular de representación concedido al funcionario y expresado a través de los sufragios conforme a los cuales resultó electo.

En consecuencia, del amplio espectro del derecho político de ser votado, quedan excluidos los actos correspondientes al derecho parlamentario administrativo, como los concernientes a la actuación y organización interna del Congreso del Estado de Jalisco, ya sea en la actividad individual de los legisladores, o en la que desarrollan en conjunto con los diputados de la misma extracción partidaria, en fracciones parlamentarias o en comisiones con otros diputados o de cualquier otra forma en la cual se organicen internamente, para realizar los trabajos preparatorios de las determinaciones que de manera definitiva y vinculante deba adoptar el mencionado órgano parlamentario, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho fundamental de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Sin que sea óbice a la anterior conclusión, lo que arguyen los accionantes, en el sentido de que existen diputados con dos o más vocalías o presidencias y que ellos hayan sido relegados en la integración de comisiones, pues tal circunstancia constituye una cuestión de hecho, que en nada cambia la cuestión concerniente a que el acto reclamado es de naturaleza parlamentaria y, por tanto, no impugnabile a través del juicio ciudadano.

Por tanto, si los aspectos relacionados con la integración de comisiones legislativas, ninguna violación generan a los derechos político electorales, el juicio ciudadano es

improcedente en contra de actos vinculados con tales cuestiones.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número 34/2013, sustentada por esta Sala Superior, que dice:

DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.- 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 de los Estados Unidos Mexicanos, lleva a establecer que el objeto del derecho político-electoral de ser votado, 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, aspectos que constituyen el bien protegido o tutelado jurídicamente por el ordenamiento. El derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente. Sin embargo, este derecho no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual fue proclamado, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público. **Por tanto, se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, 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 las comisiones,** porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

están facultadas para resolver sobre la no aplicación de leyes en materia electoral, contrarias a la Carta Magna; consecuentemente, no es factible analizar la constitucionalidad del artículo 66, párrafo 6, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que de acuerdo con los accionantes, permite remover temporal o definitivamente a los diputados de las comisiones legislativas, cuya inaplicación solicitan, en virtud de que dicha norma no es naturaleza electoral, sino parlamentaria, dado que se relaciona con la integración de comisiones legislativas.

A mayor abundamiento, al no ser materia de tutela del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los actos vinculados con la integración de comisiones legislativas, no es posible analizar la constitucionalidad y convencionalidad del precepto cuya inaplicación se pide, en virtud de que, como se dijo, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para resolver sobre la no aplicación de leyes en materia electoral, que sean contrarias a la Constitución Federal; empero, el ejercicio de la atribución de mérito, no constituye un control abstracto, sino un control concreto, ya que para ejercerlo requiere de la aplicación de normas generales a un acto específico de naturaleza electoral.

Al ser el acto reclamado de naturaleza distinta a la electoral, no puede ser revisado por este Tribunal, al no ser de su competencia y, por ende, tampoco puede analizarse la constitucionalidad y convencionalidad de las normas en que se

sustente el mismo, en virtud de que, de llevarlo a cabo, se haría un control abstracto de la Constitución, el cual no está facultado este Tribunal para hacerlo.

Tal supuesto se surte en la especie, dado que al ser el acto reclamado en el presente juicio, de naturaleza distinta a la electoral, no es posible analizar la constitucionalidad y convencionalidad de la normativa en que se sustenta.

En virtud de lo expuesto, el presente juicio es improcedente, por lo que debe desecharse de plano la demanda, de conformidad con el artículo 9, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se **RESUELVE**

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha de plano** la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, presentada por Luis Guillermo Martínez Mora, Alberto Esquer Gutiérrez y Víctor Manuel Sánchez Orozco.

NOTIFÍQUESE, personalmente a los actores y a los terceros interesados; **por oficio**, acompañando copia certificada de esta sentencia, al Congreso del Estado de Jalisco, por conducto de la Sala Regional Guadalajara, en auxilio de las labores de esta Sala Superior; por correo electrónico a la citada sala regional **por estrados**, a los demás interesados. Lo anterior, con

fundamento en lo dispuesto en el numeral 29, párrafos 3, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 117 y 118 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Manuel González Oropeza, quien emite voto particular, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe. Ausente el Magistrado Constancio Carrasco Daza.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA

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 MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JDC-327/2014.

Disiento con el sentido y las consideraciones de la ejecutoria que desecha de plano la demanda hecha valer por los actores en el presente juicio, por considerar que el acto impugnado pertenece al derecho parlamentario administrativo y por lo tanto no vulnera derecho político alguno y no es susceptible de tutela judicial, por lo que formulo voto particular en los siguientes términos.

Los actores, en el presente juicio, se inconforman con el Acuerdo AL-784-LX, de trece de marzo del año en curso, aprobado por la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, que modificó la integración de las comisiones legislativas, en virtud del cual se les privó a los ahora impetrantes de formar parte de dichas comisiones.

La conformación de grupos parlamentarios y la coordinación de las actividades parlamentarias en el Congreso del Estado de Jalisco, se encuentra prevista en el artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que dispone que la ley establecerá los procedimientos para la conformación de grupos parlamentarios y promoverá la coordinación de las actividades parlamentarias.

De ahí que la figura de los grupos parlamentarios así como de las comisiones que se crean para el conocimiento, análisis y resolución de los asuntos de la competencia del Congreso del Estado de Jalisco es de carácter constitucional, por lo que los actos relativos a éstos competen al derecho constitucional.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, dispone en sus artículos 21 y 22 la obligación de los diputados de asistir a todas las reuniones de la comisión y comité, de los que sean integrantes, participando con voz en las reuniones de dichas comisiones, y de formar parte de un grupo parlamentario.

Luego, en su artículo 43, dispone que la Junta de Coordinación Política propondrá a la Asamblea a los miembros de las comisiones y de los comités.

Por su parte, el artículo 64 establece que las comisiones legislativas son órganos internos del Congreso del Estado, que conformados por diputados, tienen por objeto el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas y comunicaciones presentadas a la Asamblea, dentro del procedimiento legislativo que establece la ley.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 65, las comisiones legislativas son colegiadas y se integran con el número de diputados que determine la Asamblea a propuesta de la Junta de Coordinación Política, debiendo ser preferentemente un número impar.

En términos del artículo 66, todas las fracciones o grupos parlamentarios con representación en el Congreso del Estado, al momento de la instalación de la legislatura, tendrán derecho al menos a una presidencia de comisión y que la propuesta de asignación e integración de comisiones, la realizará la Junta de Coordinación Política, en atención a la búsqueda del equilibrio en cuanto a la representación política y social de todas las fracciones o grupos parlamentarios, además de que para remover temporal o definitivamente de las comisiones legislativas a algún diputado, se requiere lo solicite la fracción o grupo parlamentario que lo propuso y que lo apruebe la Asamblea por mayoría de votos, debiéndose designar de la

misma forma, inmediatamente al diputado que ocupará esa posición.

Ahora bien, de la lectura de la demanda se advierte que los actores impugnan el Acuerdo AL-784-LX, porque consideran que con dicha determinación se les vulnera su derecho político-electoral a ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo para el que fueron electos popularmente, dado que sin motivar la decisión adoptada y sin que exista causa grave para ello, no se les deja integrar comisiones y por ende no se les permite participar, deliberar, discutir, debatir, votar en comisiones y comités, revisar dictámenes, violentando con ello, además, su derecho de igualdad, con otros diputados, de participación, decisión, voz y voto previstos en la Constitución local, así como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, pues a su decir, son los únicos diputados que no integran comisiones.

En mi opinión, el derecho al que hacen referencia los actores es un derecho político derivado de la elección que los llevó a ocupar el cargo de diputados.

El derecho a ser votado debe ser entendido, en el presente caso, en su sentido amplio, comprendiendo el derecho a ejercer el cargo. Los aquí actores fueron electos diputados para el periodo 2012-2015 en las pasadas elecciones y ocupan actualmente su cargo de elección popular. El haber sido votados en la citada elección les da la garantía de ejercer de manera plena el cargo de Diputado con todos los derechos que

la Ley prevé y, ello, en igualdad de circunstancias que sus pares.

Como ya quedó señalado, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco contiene las disposiciones relativas a la estructura y al funcionamiento interno del Congreso. De su contenido, se advierte que el Congreso tiene para su funcionamiento interno y el desahogo de los asuntos de su competencia, diversas comisiones. De conformidad con dicho ordenamiento, compete a estas comisiones, en lo general, aprobar dictámenes, realizar sesiones de información y audiencia, examinar e instruir hasta poner en estado de resolución los negocios.

De lo anterior, se estima que el desempeño cabal de la función legislativa de los actores podría haber sido afectado con la emisión del Acuerdo de trece de marzo de dos mil catorce, por el que se modificó la integración de las comisiones legislativas y se deja a los impetrantes sin formar parte de las comisiones legislativas. Por ello, considero que el acto reclamado sí viola un derecho político.

Estimo aplicable, al presente caso, el principio *pro homine* que implica que la interpretación jurídica debe tender al mayor beneficio del hombre, por lo que debe llevarse a cabo una interpretación extensiva por tratarse de derechos protegidos, como lo prevén diversos instrumentos internacionales ratificados por México, como la Convención Americana sobre

Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia aprobada por esta Sala Superior, 29/2002, visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2013, páginas 301 y 302, cuyo rubro es el siguiente: “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.”

Sostengo la opinión de que este Tribunal tiene vocación en el ámbito de la protección de los derechos políticos. En efecto, no sólo debe intervenir en las controversias electorales sino también en las que planteen derechos políticos. Por ello, tiene plena capacidad para conocer de todos estos derechos y, de ser necesario, en aras de su protección, definir a través de la jurisprudencia, estos derechos políticos, entendidos en su acepción la más amplia. Ello, de conformidad con el artículo 99, fracción V, de la Carta Magna, que dispone que es competencia de este Tribunal resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen el derecho político electoral de los ciudadanos de ser votados. Compete, por ende, a esta Sala interpretar, en cada caso, definir el alcance del derecho político de ser votado.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2/2000, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral, publicada en las páginas 422 a 424 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y

Tesis Relevantes 1997-2013, Jurisprudencia, Volumen 1, Jurisprudencia, cuyo rubro es del tenor siguiente: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUIDITOS PARA SU PROCEDENCIA."

De la Jurisprudencia citada se desprende que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede aun cuando no encuadre en ninguno de los supuestos previstos por el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, pues basta que el actor estime que se violó un derecho político-electoral conforme al artículo 79 del ordenamiento referido.

El objeto del presente juicio consiste en determinar si el agravio causado por el Acuerdo de trece de marzo pasado, aprobado por la Asamblea de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, es un derecho político o es una cuestión que incide en el ámbito del derecho parlamentario administrativo, como se sostiene en la sentencia de la mayoría.

Estimo que se trata de un derecho político que se deriva del derecho de ser votado, ya que contrariamente a lo sostenido por la mayoría, el derecho que aquí se reclama tiene como fundamento la situación jurídica de igualdad para ejercer de manera efectiva las funciones inherentes al cargo de Diputado del Estado de Jalisco.

En efecto, la realización material del derecho a ser votado se traduce, en el ámbito del desempeño de la función legislativa, en el derecho a legislar, el cual lleva implícita la forma material de organización que un Congreso prevé para el desarrollo de sus funciones, consistente en que parte importante de esta función se lleve a cabo a través de comisiones ordinarias; por ende, la integración de las comisiones es un derecho político de los legisladores cuya protección es materia del presente juicio.

Una de las modalidades de la facultad de intervenir en la vida pública del país consiste en la integración de las comisiones parlamentarias, justamente porque ésta es la modalidad prevista por la Ley.

La controversia planteada abarca el derecho de quienes tienen un cargo de elección popular a participar en la forma interna de organización del órgano colegiado, prevista por la Constitución Política del Estado de Jalisco y ratificada por el propio legislador al aprobar la Ley Orgánica del Congreso de dicha entidad federativa, la cual establece los derechos de los legisladores, siendo estos derechos políticos.

El derecho de todo legislador comprende el de voz y el de voto en las formalidades previstas por la Ley que, en este caso, comprenden esencialmente la organización del trabajo en torno a comisiones ordinarias.

El ejercicio de la función legislativa debe fundamentarse en el respeto del principio de equidad y de proporcionalidad entre los

grupos parlamentarios. Al no darse este supuesto, se rompe el principio de igualdad entre legisladores que, en un régimen democrático, es fundamental porque dicho principio lleva implícito el de la igualdad entre los electores respecto de su voto, es decir que la plena validez del sufragio se refleja en el pleno ejercicio del cargo de quienes resultaron electos en función de los votos emitidos. Se estima, además, que en este juicio, el acto impugnado restringe el ejercicio del cargo de Diputado y viola las condiciones de igualdad para la ocupación y ejercicio efectivo de la función correspondiente.

Los derechos políticos consisten en toda acción que se encamine a la organización de los Poderes Públicos, a la conservación de los mismos o a la de su funcionamiento. Un acto amparado por una ley que funde el modo como se afirme uno de estos Poderes o desarrolle sus funciones debe calificarse como un derecho político. Estos conceptos provienen de tesis aprobadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Quinta Época, página 824, cuyo rubro y texto dicen:

“DERECHOS POLITICOS. Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos.”

“DERECHOS POLITICOS. Todo acto de (sic) amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, venga a fundar el modo como se afirme el poder público o se

desarrolle en sus funciones, o venga a hacerlo desaparecer, debe calificarse como un derecho político.”

Así, partiendo de las diversas definiciones de los derechos políticos y, en particular, las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos concluir que es un derecho político todo acto que, amparado por leyes constitucionales o de derecho público, tienda a la organización y al funcionamiento de los poderes públicos.

De ahí, que el derecho de votar y de ser votado son indudablemente derechos políticos, pues constituyen la premisa para que se integre un poder público. Y también son derechos políticos, acorde con esta definición, los actos que inciden en el funcionamiento de un poder público una vez constituido, sobre todo si estos últimos emanan de una ley.

Ahora bien, partiendo de esta definición cabe preguntarse cuáles son los sujetos que tienen derechos políticos. En obvio de razones los son todos los ciudadanos, en cuanto a los derechos de votar y ser votado, siempre y cuando cumplan con las disposiciones legales que rigen dichos derechos. Tienen también derechos políticos los ciudadanos que, al haber sido electos mediante el sufragio universal, desempeñan cargos de elección popular. En este último caso, el derecho consiste en poder desempeñar el cargo en plenitud, y es un derecho de índole política porque abarca el ejercicio de un cargo político, ya que sus funciones inciden en la organización y funcionamiento del Estado en sus diversos niveles.

En el caso que nos ocupa, los actores aducen una violación a un derecho político consistente en integrar comisiones parlamentarias en igualdad de circunstancias con los demás integrantes del órgano parlamentario.

La autoridad responsable en el presente caso es la Asamblea de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. El acto impugnado es un acuerdo aprobado por tal Asamblea, la cual modificó la integración de las comisiones legislativas.

Luego, una vez precisado el alcance del derecho político de todo ciudadano electo para desempeñar su cargo, cabe preguntarse si la soberanía de un Congreso, de una Cámara, presupone que se sitúe por encima de la legalidad y, por ende, si sus actos están exentos del control de legalidad.

Para determinar el alcance de la soberanía de un poder de Estado basta con precisar el origen de sus competencias y facultades. En México, éstas, tratándose del Poder Legislativo provienen esencialmente de la Constitución y de las leyes orgánicas aplicables, así como de sus reglamentos internos. Por lo tanto este Poder es un órgano constitucional y como tal queda sujeto al derecho del Estado.

Por ello, la autonomía del órgano legislativo debe entenderse únicamente respecto de la injerencia arbitraria de otros poderes políticos o económicos y abarca sólo el ámbito de su administración. Mas, en todos sus actos, sean legislativos o de organización interna, su autonomía se limita al marco que le fija

la propia Constitución y la norma que regula su funcionamiento. Por ende, ningún acto que emane de una norma puede escapar al control de legalidad que rige en todo Estado de derecho.

En esto se encuentra el fundamento en nuestro país de las acciones de inconstitucionalidad y, así debe entenderse también el acceso al juicio para la protección de los derechos político-electorales por parte de los diputados democráticamente electos.

En efecto, los actos del poder Legislativo pueden clasificarse en dos tipos: los actos legislativos y los actos de administración, ambos se fundan en la ley y, por lo tanto, deben apegarse al principio de legalidad.

Entre estos últimos actos se encuentran todos aquellos que los legisladores adoptan para su organización y funcionamiento interno, de conformidad con su propia normatividad y, que en obvio de razones, trascienden en la esfera de los derechos políticos de cada uno de ellos.

Pretender que estos actos no pueden ser objeto de control jurisdiccional equivale a romper el principio fundamental de todo Estado de derecho, en virtud del cual ningún acto, cuyo origen es la ley, puede estar por encima de ella, sin posibilidad de que quien se vea perjudicado por dicho acto pueda acudir a las instancias judiciales. Ningún poder de Estado, en nombre de su soberanía, puede moverse fuera de los cauces de la legalidad y

tampoco, tras el escudo de dicha soberanía, se puede violar la garantía individual consistente en el acceso a la justicia.

Para algunos autores, como el alemán Gneist, los actos parlamentarios sin valor de ley, al ser considerados como verdaderos "*acta interna corporis*", se han caracterizado por estar exentos de cualquier tipo de control jurisdiccional, ya que su naturaleza eminentemente política, y su carácter interno, supone la inexistencia de efectos frente a terceros. De ahí que la autonomía parlamentaria se haya traducido en inmunidad jurisdiccional.

En el ámbito de los derechos políticos, considero que el derecho de votar, si bien se agota con la simple emisión del sufragio, sus efectos perduran hasta en tanto quien fue beneficiado con la mayoría de los votos, deja de ejercer el cargo. Por lo tanto, la tutela judicial de este derecho se extiende hasta los efectos del mismo. Es decir, que existe un vínculo indisoluble entre el ciudadano elector y el desempeño en el cargo de los funcionarios que emanan del ejercicio de ese derecho.

De igual manera, el derecho a ser votado, no se agota con el acceso al cargo, implica que el desempeño de éste sea pleno y en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos electos.

Negar el acceso a la justicia tratándose de actos denominados "políticos" implica permitir la permanencia de lo arbitrario, de lo ilegal. El ejercicio del control de la legalidad por las instancias

constitucionalmente facultadas para ello, no vulnera autonomía alguna, al contrario fortalece cada uno de los poderes de Estado y garantiza más aún su legitimidad.

Quisiera citar, para ahondar en nuestra reflexión, la evolución jurisprudencial que ha tenido el Tribunal Constitucional de España en el ámbito del control judicial de los actos internos del Parlamento.

El veintiuno de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro, en el Auto 183/1984, el Tribunal determinó:

“...característica propia de los órganos constitucionales es la independencia y el aseguramiento de ésta, obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetos que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen.”

Con esta sentencia el Tribunal confirmó la validez de la doctrina relativa a los “*acta interna corporis*”, consistente en que ciertos actos son exclusivamente del ámbito competencial del Parlamento por lo que no pueden ser objeto de control judicial.

Posteriormente, en 1987, en el Auto 292/1987, el Tribunal determinó que los actos puramente internos del Parlamento, son recurribles en amparo, sólo cuando lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara.

Fue en 1988, cuando el Tribunal Constitucional abandonó la doctrina relativa a los “*acta interna corporis*”, al emitir la sentencia en el juicio STC118/1988, en la que declaro:

“...este abandono de la doctrina de los *interna corporis* en su sentido propio y estricto ya está anunciando que dentro de la vida interna de la Cámara es posible que los parlamentarios puedan invocar su condición de titulares de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional en relación con el ejercicio de las facultades que reglamentariamente tienen reconocidos”.

Posteriormente, el Tribunal consideró, en su sentencia 161/1988, que:

“... el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen la leyes, garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a las mismas se mantengan en ellas sin perturbaciones ilegítimas y las desempeñen de conformidad con lo que la ley establezca... cuando los representantes parlamentarios actúan en defensa del ejercicio de sus funciones, están defendiendo, al mismo tiempo, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes libremente elegidos.”

Finalmente, el quince de febrero de mil novecientos noventa, en la STC23/1990, el Tribunal resolvió:

“...la exención jurisdiccional de aquellos actos, y con ello la no intervención de este Tribunal, sólo será posible en tanto que se respetarán los derechos de participación política de los diputados y de los grupos parlamentarios, o bien que en el ordenamiento jurídico español todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a las leyes, por lo que, en principio, cualquier acto parlamentario sin valor de ley puede ser susceptible de control por el Tribunal

Constitucional mediante el recurso de amparo por una presunta vulneración de derechos fundamentales.”

Esta evolución jurisprudencial en la justicia constitucional española da la pauta a una interpretación garantista del derecho político y a una visión amplia del alcance de un régimen democrático.

Estimo que nuestra función pública como Magistrados de esta Sala Superior, consiste en percibir la evolución los derechos político electorales y en esbozar, a través de la jurisprudencia, el tipo de democracia que pretendemos alcanzar al impartir justicia.

Así, en el presente juicio se estima que el no permitir únicamente a los ahora actores la posibilidad de formar comisiones del Congreso de Jalisco, sin respetar el principio de igualdad, incide en el ejercicio de las funciones del cargo para el que fueron electos por los ciudadanos, violando un derecho político de los diputados.

Así mismo, se violaron los derechos del electorado, ya que los ciudadanos que votaron por los Diputados actores en el presente juicio, tienen ahora representantes que no se encuentran en situación de igualdad con sus pares.

Cabe recordar aquí que ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiterado en múltiples tesis y jurisprudencias, que los derechos políticos al no ser garantías individuales no son objeto del juicio de amparo por ser concernientes al ciudadano y no al hombre.

Se estima, que en el presente caso, se está ante una violación de un derecho político, consistente en la integración de las comisiones ordinarias del Congreso del Estado de Jalisco, derecho basado en los principios de igualdad y de proporcionalidad, previstos por la Ley respectiva.

Se considera que, en la especie, se está ante un agravio consistente en la desigualdad con la que se integraron las comisiones ordinarias del Congreso de Jalisco, lo que implica la probable privación de un derecho político de los ahora actores, susceptible de impugnarse por esta vía.

Los anteriores razonamientos motivan mi disenso con las consideraciones que sustentan la ejecutoria mayoritaria, por lo que esta Sala debiera entrar al fondo de los agravios hechos valer en la demanda y, en su caso, pedir al Congreso del Estado de Jalisco, proceda a integrar las comisiones y los comités de conformidad al principio de igualdad y proporcionalidad establecido por su Ley Orgánica, a fin de restituir a los actores en su derecho político violado.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA