

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2013

Si bien voté a favor del reconocimiento de validez del artículo 12, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo¹ del Estado de Aguascalientes, que los diputados accionantes plantearon que violentaban los artículos 1º, 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante, me aparto de algunas de las consideraciones que, al efecto, sostuvo la mayoría plenaria, por lo siguiente:

Los accionantes argumentan fundamentalmente que por estar en la minoría, será muy difícil acceder a la presidencia de las diversas comisiones que se integran en el Congreso pues mediante la reforma se modificó la regla de que cada diputado podría presidir únicamente una comisión, siendo que ahora con la modificación, podría un diputado presidir hasta cinco (de 26 comisiones que dispone la Ley Orgánica).

- En su opinión, la reforma impugnada se traduce en *“un trato diferente a una persona bajo una situación jurídica determinada, en que sin mediar procedimiento que así lo legitime, se suspendan las garantías de los quejosos, en este caso se menoscaba el derecho de los suscritos de poder presidir una comisión legislativa previamente asignada, ya que se restringiría con la sola decisión del pleno del Congreso de remover las presidencias de las comisiones a su libre albedrío sin tomar en cuenta los perfiles de estudios, trayectoria laboral, experiencia legislativa, aptitudes e intereses de los diputados en función de las materias competencia de las comisiones legislativas.”*

¹ **Artículo 12.-** Las comisiones legislativas se constituirán en la Sesión Ordinaria siguiente a aquélla en que se instala la Legislatura, tendrán hasta cinco miembros y el cargo de sus integrantes será por el término de la misma.

Cada Diputado podrá participar hasta en cinco comisiones, de las cuales presidirá las que le sean encomendadas por el Pleno.”

- Y aseguran los promoventes que, “*de facto, se crea un estado de excepción donde el legislador crea disposiciones que sólo son aplicables en perjuicio de los diputados que no cuenten con la mayoría dentro de la Legislatura, violentando disposiciones establecidas con anterioridad en la propia Constitución.*”

Lo anterior se actualizaría a su juicio, pues los diputados de la minoría tendrían pocas o nulas oportunidades de acceder a la presidencia de una comisión, pues sería la mayoría quien determinara la presidencia de todas las comisiones, lo que llevaría a que todas, o la mayoría de las comisiones fueran presididas por el partido mayoritario.

El principio de igualdad, en su opinión, se lastima con la norma impugnada en cuanto a que limita o nulifica la oportunidad que tiene la minoría para presidir comisiones, esto es, que por su posición de minoría reciben un trato diferente, pues sus posibilidades para presidir una comisión por esta posición en la representación política son menores o nulas.

Estimo que lo *efectivamente planteado* por los promoventes es una transgresión a las **condiciones generales de igualdad en el ejercicio de la función pública**, en este caso particular, de la representación popular.

Lo cual debió analizarse a la luz de los argumentos de los accionantes, por lo que considero que el análisis debió girar en torno a los derechos de las minorías parlamentarias² a que les sean garantizadas condiciones generales de igualdad para el ejercicio de sus derechos y obligaciones³ y si la norma en cuestión lastima dicha garantía, no permitiendo un igual acceso a la presidencia de una comisión siendo un legislador de mayoría o uno de minoría.

² Ver Vázquez, Rodolfo. *Justicia constitucional, derechos humanos y argumento contramayoritario*. Anales de la cátedra Francisco Suárez. No. 44, Granada, 2010. Amaya, Jorge Alejandro. *Democracia y minoría política. Valores, principios y reglas de la democracia*. Astrea, Buenos Aires-Bogotá, 2014.

³ El derecho de la mayoría supone la existencia de una minoría, y, por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultado de ello, ya que no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría. Esta protección constituye la función esencial de los llamados derechos públicos subjetivos. *Cfr.* Kelsen, Hans en *Esencia y valor de la democracia*.

Si bien la determinación de la mayoría toma en consideración los derechos de las representaciones parlamentarias, en mi consideración, debió de haberse realizado una aproximación previa al contenido esencial del derecho a la participación política y a las condiciones generales de igualdad política para poder realizar el análisis de la norma impugnada y sostener su validez.

1. Derecho a la participación democrática

El artículo 35 de la Constitución Federal, en sus fracciones I, II y VI⁴, establece tanto el derecho fundamental al sufragio (voto activo y pasivo), como el derecho a acceder a una función pública. Por su parte el artículo 23⁵ de la Convención Americana de Derechos Humanos, en su inciso c) dispone que todo ciudadano debe tener derechos y oportunidades a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁴ “**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
[...]

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

[...]

⁵ “**Artículo 23 de la CADH.** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

Nuestro orden jurídico reconoce un conjunto de derechos que materializan la participación popular a través de los principios fundamentales de la soberanía popular, el pluralismo y la democracia representativa⁶.

En este sentido considero que debe reconocerse que existe una garantía constitucional al libre mandato representativo⁷ que pende del derecho a la participación política, mismo que se fundamenta en los principios de soberanía popular y pluralismo político⁸. Así pues, podremos hablar de un núcleo esencial de la función representativa que asegura las condiciones para una deliberación plural y democrática.

En los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha reconocido textualmente este derecho fundamental, sin embargo puede colegirse a partir de la interpretación que se ha realizado sobre los requisitos sustantivos que debe tener el proceso legislativo para poder ser calificado como conforme con la Constitución⁹.

⁶ Ver, para todo: Nava Gomar, Luis Felipe. *Núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta para la justicia constitucional mexicana*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2014.

⁷ Ver Torres Muro, Ignacio. *Los derechos de los parlamentarios*. Revista de Derecho Político. No. 44, Madrid, 1998.

⁸ Ver Nohlen, Dieter *et. al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2 Ed. IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA, TEPJF, IFE y FCE, 2007.

⁹ En este sentido, se han emitido diversas tesis del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia que reconocen la necesidad de salvaguardar el principio de deliberación parlamentaria en el que se sustenta un Estado democrático. **DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 24158/LIX/12, POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE JALISCO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2012, TRANSGREDE DICHO PRINCIPIO**. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014, Tomo I; Pág. 403. P./J. 29/2014 (10a.).

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1; Pág. 580. 1a. CCLXVIII/2012 (10a.).

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 882. P./J. 11/2011.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Abril de 2010; Pág. 1599. P./J. 51/2010.

FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Junio de 2008; Pág. 709. P. XLIX/2008.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL QUE SE APROBÓ LA REFORMA AL ARTÍCULO 17, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL

En el caso *Castañeda Gutman vs. México*¹⁰, la Corte IDH ha interpretado el artículo 23 en el sentido de que “contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.” Y añade que “el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades". Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. [...] es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.”

Y abunda en que “el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de *participación* en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.”

En el caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*¹¹ la Corte precisó que “el acceso a un cargo público en *condiciones generales de igualdad* quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y

ESTADO DE AGUASCALIENTES. LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES ADVERTIDAS NO TIENEN UN IMPACTO INVALIDANTE DE AQUÉLLA. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Junio de 2008; Pág. 717. P. LI/2008.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Junio de 2008; Pág. 717. P. L/2008.

¹⁰ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafos 145 y 150.

¹¹ Corte IDH. Caso *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, Párrafo 135.

destitución sean razonables y objetivos y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho”.

Y reitera la interpretación del Comité de Derechos Humanos al respecto de que “la garantía de protección abarca tanto el acceso como la *permanencia en condiciones de igualdad y no discriminación* respecto a los procedimientos de suspensión y destitución.”

Lo anterior, considero, puede interpretarse que si deben existir garantías para el acceso y la permanencia en condiciones generales de igualdad en los cargos públicos con la finalidad de proteger el principio democrático y los derechos políticos de los ciudadanos, deben entonces existir garantías para el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos y obligaciones que conllevan el ejercicio del cargo público, pues de otra forma, no es posible cumplimentar la exigencia de que los derechos políticos sean ejercidos de forma efectiva.

En este orden de ideas, para sustentar mi voto, partiré por **definir las condiciones generales de igualdad política** y el estatuto que nuestra Constitución garantiza para los representantes:

- La función básica de los derechos fundamentales es el garantizar la libertad e igualdad del individuo, ello, es una condición misma de la democracia, y en este caso, particularmente referido a los derechos de participación política.
- Si afirmamos que la función de representación se desprende del derecho a ser votado, luego entonces, se necesitan garantizar ciertas condiciones para que el ejercicio de esa función de representación popular, en este caso como legislador, sea realizado de manera plena.
- Para ello, la igualdad en el ejercicio del cargo¹² es fundamental, toda vez que sin esta garantía, los representantes electos no estarían en posibilidades de realizar las funciones que un cargo de

¹² Ver D. Birk. Gleichheit im Parlament. NJW 1988, Pag. 2521. Morlok, Martin. *Parteienrecht als Wettbewerbsrecht*. En: Häberle, P. y Morlok, M. Skouris, V. (eds.). Festschrift für Dimitris T. Tsatsos, 2003. Schneider, Hans-Peter y Zeh, Wolfgang. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch*. De Gruyter. Berlin, New York. 1989. Rdn. 68 y ss.

representación popular requiere, entre otras, la participación en la deliberación política, lo cual incide de manera directa en los derechos de los ciudadanos¹³.

- La igualdad se proyecta sobre las relaciones entre mayorías y minorías, como una regla de procedimiento democrático en la construcción de la voluntad de los órganos del Estado¹⁴.
- La Constitución General¹⁵ y la Constitución del Estado de Aguascalientes¹⁶ protegen un **estatus constitucional de**

¹³ Así, la STC 10/1983, de 21 de febrero. “El derecho que la Constitución (artículo 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados. Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella. Al reaccionar contra el acto que lo expulsa de su función, el representante no defiende, por tanto, sólo un derecho propio, pero tampoco, en modo alguno, un derecho ajeno, pues la finalidad que persigue es justamente la de restaurar la unidad de voluntad en que la representación consiste.”

¹⁴ Cfr. García Roca, Javier. *Los Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999. Requejo, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Ariel Derecho. Barcelona, 2000.

¹⁵ El estatus constitucional de los representantes locales se fundamenta en los artículos 35, fracciones I, II y VI; 36, fracción IV; 39, 40, 41, y 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ “**Artículo 12.-** Son derechos de los habitantes del Estado, varones y mujeres:

I.- Votar en las elecciones populares, si son ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos y tienen una residencia en el Estado no menor de seis meses;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, cuya selección de candidatos deberá cumplir con los principios de equidad y paridad de género; y a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Los ciudadanos que residan en el extranjero, podrán ejercer su derecho al voto en la elección de Gobernador en los términos que disponga la ley.”

“**Artículo 14.-** El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un sólo individuo o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona.”

“**Artículo 15.-** El Poder Legislativo se deposita en una corporación que se denomina Congreso del Estado.”

“**Artículo 16.-** El Congreso se integrará con representantes del pueblo que residan en el territorio del Estado, electos en su totalidad cada tres años y que se denominarán Diputados. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.”

“**Artículo 17.-** En el Estado la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Ayuntamientos se verificarán por medio de elecciones democráticas, libres auténticas y periódicas, a través del ejercicio del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.

A. [...]

[...]

representatividad de los diputados, el cual es el fundamento del papel soberano y representativo del propio Congreso como un poder a través del cual el pueblo ejerce su soberanía.

En este sentido, se puede concluir que el derecho al voto (activo y pasivo) en conexión con el principio de igualdad integran el derecho a tener condiciones de igualdad en el acceso, ejercicio y permanencia en las funciones públicas. Como garantías democráticas que protegen la voluntad popular tienen una doble faz: como derecho subjetivo, entendido como un derecho de participación democrática; y como derecho objetivo, entendido como un principio estructural del Estado constitucional que irradia todo el ordenamiento jurídico.

Esta garantía constitucional sirve como un medio que protege la libertad y la independencia funcional del órgano legislativo, como uno de los órganos constitucionales. En este sentido, estamos frente a una técnica de control inter-orgánico que protege las facultades y atribuciones que la Constitución asigna al Poder Legislativo.

Los Diputados por mayoría relativa y de representación proporcional, tendrán la misma jerarquía e igualdad de derechos y obligaciones.

Las obligaciones de los Diputados consisten en el ejercicio de las funciones, legislativa, de representación popular, fiscalización, nombramiento, presupuestal, de control, jurisdiccional, sanción y demás que establezcan las leyes; y desempeñarán sus funciones en el Pleno del Congreso del Estado, Diputación Permanente, Gran Jurado, Comisiones y Comités del Poder Legislativo.

B. [...]

...

“Artículo 21.- Los Diputados son inviolables por la manifestación de sus ideas en ejercicio de sus funciones y jamás podrán ser reconvenidos ni juzgados por ello, sin embargo, serán responsables de los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo, pero no podrá ejercitarse acción penal en su contra hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales.

[...]

“Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

[...]

XXVI.- Expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, así como la Ley que regule la organización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, las cuales serán aprobadas por las dos terceras partes de sus integrantes.

La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, **a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso.**

[...]

A partir de esos razonamientos se construye el estándar para un juicio de regularidad constitucional sobre las condiciones generales de igualdad del cargo de representación popular. Ello es así, pues estamos ante una garantía constitucional de la representación (los derechos de los representados) y la representatividad (función representativa) a través de este núcleo esencial. Este concepto servirá pues como punto de partida para determinar mediante un medio de control de constitucionalidad si hubo una vulneración al derecho de participación política.

En efecto, el derecho a la participación política no se agota con el sufragio, sino que se extiende durante el tiempo que dura la representación activada a través del voto¹⁷, en consecuencia esta Suprema Corte como intérprete último de la Constitución y guardiana de su supremacía, tiene el deber de verificar que la esfera representativa de la función pública quede protegida por medio de las garantías que al efecto establece la propia Constitución.

En atención a ello, considero que la cuestión que nos plantearon los 9 diputados del Congreso de Aguascalientes era verificar los límites constitucionales a la facultad de darse su normativa interna.

2. ¿Qué límites constitucionales tiene el ejercicio de la autonomía de la legislatura local para su organización interna?

Mediante el reconocimiento del estatus constitucional de los representantes se aseguran los derechos, obligaciones y prerrogativas que requieren los legisladores para llevar a cabo su función como representantes, garantizando con ello el voto y los derechos de representación de los ciudadanos. Es decir, existe un “núcleo de la función representativa” que

¹⁷ Ver al respecto la tesis de jurisprudencia de este Pleno P./J. 3/2006 de rubro “**CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL INCUMPLIMIENTO DE FORMALISMOS POR PARTE DE UN GRUPO MINORITARIO DE UNA COMISIÓN LEGISLATIVA NO TRASCIENDE A LA VALIDEZ DE LA NORMA, SI ÉSTA FUE APROBADA POR LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA**”, que se desprendió de la acción de inconstitucionalidad 20/2003 en donde se reconoce que los principios de representatividad y democracia contenidos en los artículos 35, 36, 39, 40 y 41 constitucionales no se agotan con el acatamiento al voto popular, sino que trascienden a la existencia y legitimación de comisiones integradas por diputados de distinta afiliación política e ideológica y que en consecuencia, todos deberán participar en los acuerdos tomados.

permite establecer si se ha verificado una vulneración de la esfera de derechos de los legisladores.

Este estatus constitucional de los representantes implica que todos los legisladores tendrán garantizadas ciertas prerrogativas en un plano de igualdad para funcionar como representantes populares dentro de un Estado democrático y se compone de las facultades mínimas que deben tener los representantes democráticos para formar la voluntad estatal.

Dichas facultades son básicamente las siguientes: deberán ejercitar en condiciones generales de igualdad su participación en el proceso legislativo¹⁸, en las cuestiones del presupuesto, en las tareas de control inter-orgánico, así como en el debate y deliberación parlamentaria.

Ello implica pues que la voluntad democrática no debe estar orientada únicamente a su requisito formal o procesal: la regla de la mayoría, pues sería desentenderse del concepto sustantivo de democracia y se arriesgarían los derechos y principios constitucionales a una dictadura de la mayoría.

El Legislativo está obligado a realizar su trabajo y a llevar a cabo sus funciones dentro del marco constitucional y bajo el principio de la participación de todos los legisladores, es decir, ningún legislador trabaja de manera aislada, sino de forma conjunta con los demás y para que ello pueda garantizar cabalmente los principios de soberanía popular y pluralismo político, debe realizarse en condiciones de igualdad.

La autonomía parlamentaria está siempre enmarcada por la Constitución. Y dentro de este marco deben darse las normas que regulan los procedimientos internos de las Cámaras. La normativa orgánica del Legislativo es el parámetro del procedimiento legislativo, y éste

¹⁸ El Pleno de esta Suprema Corte ha concluido en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, fallada el día 13 de junio de 2006, que “el procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates”.

evidentemente debe desenvolverse dentro del marco constitucional. Así, cobra sentido que esta Suprema Corte se encuentre legitimado para revisar si las normas procedimentales internas del Legislativo han cumplido con las garantías que la propia Norma Fundamental establece para la función representativa.

En este sentido, todos los diputados tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones, ello se desprende del principio de la democracia representativa que implica que la representación popular se realiza a través de la totalidad de sus miembros como representantes y no a través de un grupo o de la mayoría.

El estatus constitucional de los representantes, como una garantía para ejercer la representación política en condiciones generales de igualdad, limita la libertad del Congreso de establecer su organización interna, pues se debe respetar el principio de equidad en la representación.

Si las facultades mínimas que deben tener los representantes democráticos para formar la voluntad estatal fueran suprimidas o disminuidas, el Congreso carecería de su razón institucional como órgano de equilibrio¹⁹ en el Estado constitucional y por ende, se lastima el principio democrático. Se estaría favoreciendo el principio mayoritario y no la democracia plural.

Tanto el Tribunal Constitucional español²⁰ como el alemán²¹ han reconocido una garantía de “condiciones de igualdad” que constituye un estándar constitucional para un juicio de regularidad del ejercicio del cargo público representativo. Esto implica que pueda realizarse un test normativo del debido ejercicio igualitario –sin obstáculos o perturbaciones ilegítimas– de las funciones, facultades y derechos de los titulares del cargo.

¹⁹ Campos Biglino, Paloma. *Parlamento, principio democrático y justicia constitucional*. Revista de Derecho, Vol. XII, agosto 2001. Pág. 179 y ss.

²⁰ Se ha reconocido este derecho de manera pretoriana a través de la interpretación del artículo 23 de la Constitución Española. *Cfr.* las sentencias STC 10/1983, 161/1988, 39/2008, 169/2009, el voto particular del magistrado Manuel Aragón 136/2011.

²¹ Este derecho parte del contenido del artículo 38 de la Ley Fundamental en donde se garantiza el derecho al voto y el estatus jurídico de los diputados. Ver por ejemplo BVerfGE 80, 188; BVerfGE 84, 304; BVerfGE 40, 296; BVerfGE 93, 195; BVerfGE 102, 224.

3. Análisis de la norma impugnada

De acuerdo con lo anterior, resulta que la reforma impugnada permitirá que las presidencias de las 26 comisiones legislativas ordinarias *puedan* recaer hasta en 6 diputados, lo cual *podría* implicar que muchos diputados se quedaran sin posibilidad alguna de presidir una comisión legislativa ordinaria.

Debe analizarse pues, si efectivamente esta norma produce una transgresión en las garantías que otorga el estatuto constitucional de los representantes, pues esta Suprema Corte tiene el deber de pronunciarse respecto de la validez de las decisiones adoptadas por un órgano legislativo si en éstas o como resultado de éstas, sus integrantes ven vulnerado su derecho a participar en condiciones de igualdad²².

Este criterio lo he sostenido al analizar las violaciones al procedimiento de reforma y adición a la ley electoral del Estado de Tabasco²³, así como en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28 y 29/2013 en donde se analizaron los requisitos de saber leer y escribir para ser diputado local²⁴.

En efecto, en un sistema democrático la formación de la voluntad colectiva debe configurarse con el mayor acercamiento a la voluntad de los individuos. Mientras sean más las voluntades individuales que estén en pugna con la voluntad colectiva, se alcanza un alto grado de pluralismo²⁵.

En este sentido, considero que en un Estado democrático el principio de mayoría necesariamente implica aceptar la idea de que bajo su efecto pueden coexistir otros grupos que representan otros sectores minoritarios,

²² He reiterado en diversas ocasiones que los límites a la libertad de configuración del legislador se encuentran en los derechos humanos y en los principios constitucionales. Por ejemplo: acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas 68/2012 y 69/2012, falladas el 14 de marzo de 2013.

²³ En la acción de inconstitucionalidad 24/2011 fallada el día 20 de octubre de 2011. Mientras no se vulneren los derechos de las minorías, no hay violación al proceso legislativo si en el Congreso una mayoría muy clara realiza todas las reformas. Mismo criterio sostuvo en las A. I. 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 Y 89/2014 falladas el 23 de septiembre de 2014.

²⁴ Fallada el día 10 de julio de 2014. "El test democrático se basa en el respeto que se da a los derechos de las minorías."

²⁵ *Passim*. Kelsen, Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*.

pero reales de la sociedad, ello implica entonces que en un Estado constitucional no es posible aceptar que en todo caso deba triunfar la voluntad de la mayoría, limitando o transgrediendo las facultades mínimas que deben tener los representantes democráticos para formar la voluntad estatal.

En este mismo sentido me he expresado al analizar diversas normas relacionadas con el principio de representación proporcional, como fórmula para la asignación de diputaciones²⁶.

Este Pleno ha concluido²⁷ que la democracia representativa se basa en la deliberación, y que en este sentido, debe entenderse como condicionada a que la toma de decisiones atienda realmente a la búsqueda del equilibrio en la oposición de intereses de los distintos grupos representados, lo que sólo se puede lograr en el seno de una auténtica asamblea deliberante.

De acuerdo con los artículos 12 y 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Aguascalientes, la designación de los presidentes de las comisiones legislativas no es un procedimiento discrecional e incontrolable pues tanto la Ley como el Reglamento disponen los requisitos formales y sustantivos para la designación de presidentes lo cual no crea ningún régimen diferenciado para los diputados de mayorías y de minorías.

Por otro lado, de un análisis de las atribuciones de las comisiones y de sus mesas directivas tanto en su ley orgánica como en el reglamento de ésta, en general se deriva que todas las atribuciones que inciden en el proceso legislativo, deben ser aprobadas por la mayoría de sus integrantes, lo que garantiza la participación en la deliberación.

Asimismo, resulta relevante que la normativa del Congreso de Aguascalientes establece un plazo para dictaminar una iniciativa de ley, lo cual no incidiría en la garantía de participación política de los representantes

²⁶ Amparo directo en revisión 1434/2013 de esta ponencia, del cual deriva la tesis aislada "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL", fallado el 22 de octubre de 2014.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 107/2008 fallada el día 20 de noviembre de 2008.

de las minorías, toda vez que sus iniciativas deberán ser discutidas en comisiones y en el Pleno.

Aunado a ello, existe la posibilidad de que los diputados que no estén de acuerdo con un dictamen de la comisión, emitan un voto particular, el cual deberá ser puesto a consideración del Pleno.

De acuerdo con las normas aplicables, las presidencias de las comisiones no tienen implicaciones directas en la participación de las minorías en la definición de temas relevantes, de dictaminación de iniciativas, de representación, y de posicionamiento en el debate público; por ello considero que la norma impugnada no incide de manera directa en el mandato ciudadano que estas minorías representan y, por ende, es conforme con el estatuto de los representantes que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone.

Para garantizar el ejercicio de las prerrogativas y derechos de los representantes, debe extraerse del ámbito de lo negociable su participación en la deliberación pública²⁸. La norma impugnada no incide en la participación de los representantes, ni la limita en forma alguna.

4. Conclusión

En consecuencia, **concluyo que la norma no lastima la garantía de ejercicio de la representación en condiciones de igualdad de los legisladores pues en conjunto con la normativa que regula el trabajo en el Congreso y específicamente en las comisiones, no se limita la participación de las minorías en la deliberación parlamentaria.**

²⁸ El Pleno de esta SCJN ha sostenido el criterio de que “Uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría” (AI 52/2006 y acumuladas, falladas el día 4 de enero de 2007).

Y que no se lastima la participación en condiciones generales de igualdad para la definición de los temas relevantes que las comisiones analizarán durante cada legislatura.

Por estas razones, considero que el considerando octavo de la sentencia debió abordar un estudio diverso del propuesto para llegar a la conclusión de que la porción normativa impugnada es conforme con el núcleo esencial de la función representativa que garantiza el derecho a la participación política.

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA