CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1818/2019 Y ACUMULADOS

ACTORES: MAURICIO KURI GONZÁLEZ Y OTROS

AUTORIDADES RESPONSABLES: SENADO DE AL REPÚBLICA Y OTRAS

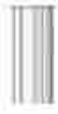
En Ciudad de México, a **veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve**, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33 fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **SENTENCIA** dictada **el veintisiete del actual**, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, siendo las **veinte horas con treinta minutos** del día de la fecha, el suscrito la NOTIFICA **A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando copia de la misma, constante en setenta y cinco páginas con texto. DOY FE.----------

EL ACTUARIO

LIC. RUBÉN GALVÁN VILLAVERDE

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1818/2019 Y ACUMULADOS

ACTORES: MAURICIO KURI GONZÁLEZ Y OTROS

AUTORIDADES RESPONSABLES: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRAS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BARCENA Y PEDRO ANTONIO PADILLA MARTÍNEZ

Ciudad de México, veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve[1].

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que se **desechan de plano** los medios de impugnación, en virtud de que el acto reclamado no es de naturaleza electoral.

ANTECEDENTES

De los escritos de demanda, de las constancias de los expedientes y los hechos notorios[2], se advierte lo siguiente:

---

[1] Todas las fechas citadas corresponden al año en curso, salvo precisión en contrario.
[2] En términos del artículo 15.1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1. Convocatoria. El tres de octubre, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República, emitieron el "Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República, por el que se emite la Convocatoria para la Elección o, en su caso, Reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el Periodo 2019 – 2024".

2. Elegibilidad. El quince de octubre siguiente, el Grupo de Trabajo a que se refiere la Base Séptima de la Convocatoria, emitió acuerdo por el que determinó las personas que cumplieron con los requisitos de elegibilidad para ocupar la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[3], además señaló la fecha, lugar y hora para las respectivas comparecencias públicas antes las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República.

3. Dictamen. El veintinueve de octubre, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República emitieron el Dictamen y propusieron al Pleno la terna de candidaturas a ocupar la titularidad de la CNDH para el periodo 2019-2024, a las siguientes personas: **1. Orozco Henríquez José de Jesús, 2. Peimbert Clavo Arturo de Jesús y, 3. Piedra Ibarra María del Rosario.**

[3] En adelante CNDH.

4. Elección. El veintinueve de octubre, el Pleno del Senado de la República llevó a cabo la elección, sin que las personas propuestas alcanzarán la votación calificada; por lo que, en sesión de siete de noviembre, se realizó una tercera votación en la que fue electa **María del Rosario Piedra Ibarra**, como Presidenta de la CNDH.

5. Impugnación de procedimiento. El once de noviembre, inconforme, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional promovió una *impugnación de procedimiento* en contra del acto de elección de la titular de la CNDH.

6. Acto impugnado. Se consultó con la Asamblea, en votación económica, si se aprobaba o no la moción presentada, a lo cual se emitieron 47 votos a favor y 72 en contra, por lo que la Presidenta de la Mesa Directiva declaró desechada la moción.

7. Toma de protesta. El doce de noviembre, el Pleno del Senado de la República tomó la protesta constitucional a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la CNDH.

8. Demandas. El dieciocho y diecinueve de noviembre, inconformes, diversos ciudadanos presentaron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

9. Turno. Por acuerdos de dieciocho, diecinueve y veinte de noviembre, se turnaron los siguientes expedientes a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos

previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral[4]:

Parte actora	Expedientes
José Erandi Bermúdez Méndez Gina Andrea Cruz Blackledge Víctor Oswaldo Fuentes Solís Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz Marco Antonio Gama Basarte Ismael García Cabeza de Vaca Minerva Hernández Ramos Mauricio Kuri González Kenia López Rabadán Gustavo Enrique Madero Muñoz Martha Cecilia Márquez Alvarado Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo Mayuli Latifa Martínez Simón Roberto Juan Moya Clemente María Guadalupe Murguía Gutiérrez Nadia Navarro Acevedo Gloria Elizabeth Núñez Sánchez Raúl Paz Alonzo Julen Rementeria del Puerto Alejandra Noemí Reynoso Sánchez Indira de Jesús Rosales San Román María Guadalupe Saldaña Cisneros Josefina Vázquez Mota Damián Zepeda Vidales	SUP-JDC-1818/2019 SUP-JDC-1821/2019
Claudia Edith Anaya Mota	SUP-JDC-1819/2019 SUP-JDC-1822/2019

10. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó la radicación de los medios de impugnación.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

[4] En lo sucesivo Ley de Medios.

I. Competencia. Esta Sala Superior es formalmente competente, debido a que se promueven sendos juicios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, en los que resulta necesario determinar cuál es el cauce legal que debe darse a los medios de impugnación.

II. Acumulación.

En virtud de que entre los expedientes registrados hay conexidad, a efecto de facilitar su pronta y expedita resolución y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha lugar a decretar su acumulación.

Lo anterior, en virtud de que existe identidad tanto en las autoridades responsables: Pleno, Mesa Directiva y Presidencia, todos del Senado de la República; así como en el acto impugnado: procedimiento parlamentario al interior del referido órgano parlamentario, que concluyó con el nombramiento María del Rosario Piedra Ibarra, como presidenta de la CNDH, para el periodo 2019-2024, realizado en la sesión de siete de noviembre de esta anualidad.

En consecuencia, lo procedente es que los juicios ciudadanos SUP-JDC-1819/2019, SUP-JDC-1821/2019 y SUP-JDC-1822/2019 se acumulen al diverso SUP-JDC-1818/2019, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior, derivado de lo cual se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria en los expedientes acumulados.

III. Improcedencia

Esta Sala Superior estima que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causa de improcedencia, en el caso se deben desechar de plano los medios de impugnación por ser notoriamente improcedentes, dado que los planteamientos formulados no actualizan ninguna de las hipótesis de procedibilidad, teniendo en cuenta que el acto que se reclama no puede considerarse electoral.

Lo anterior, porque los juicios y recursos del sistema de medios de impugnación en materia electoral son improcedentes para analizar actos dentro del procedimiento parlamentario para nombrar al titular de la presidencia de la CNDH, toda vez que es un acto formal y materialmente de carácter parlamentario que no es impugnable por la vía electoral.

Marco normativo

Conforme a lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3, y 19, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, los medios de impugnación son improcedentes cuando así se desprenda de las disposiciones del propio ordenamiento, en cuyo supuesto se desechará de plano la demanda correspondiente.

En ese tenor, los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99 y 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén las bases fundamentales de la jurisdicción electoral, conforme al cual el sistema integral de justicia electoral se instituyó

con el objeto de que todos los actos y resoluciones de la materia se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad. Para alcanzar ese fin, se previó un sistema de distribución de competencias.

Así, se reserva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad[5], para plantear la posible contradicción entre una norma general de carácter electoral, y la propia Constitución.

En lo que respecta, a las Salas del Tribunal Electoral les corresponde conocer de los juicios y recursos que se promuevan para controvertir los actos y resoluciones en materia electoral, en términos del artículo 99 constitucional.

Además, conforme a dicho precepto, las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución[6], cuyas resoluciones que se emitan en ejercicio de dicha facultad se limitarán al caso y se informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido, en lo concerniente a los medios de impugnación competencia de las Salas de este Tribunal Electoral, entre otros, se establece el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en el artículo 79 de la Ley de Medios, cuyo ámbito de protección se enfoca a la salvaguarda de los derechos humanos de corte electorales siguientes:

[5] Artículo 105, fracción II, constitucional.
[6] Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional.

- Votar y ser votado en las elecciones populares –artículos 35, fracciones I y II, constitucional; y 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos–.

- Votar en las consultas populares –artículos 35, fracción VIII, constitucional–.

- Asociarse y afiliarse de manera individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país, así como para formar parte de partidos políticos –artículos 35, fracción III, constitucional; y 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos–.

- Tener acceso en condiciones de igualdad a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas –artículos 35, fracción VI, constitucional; y 23, numeral, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos–.

Conforme a lo anterior, desde la perspectiva del control de constitucionalidad en materia electoral, el juicio ciudadano cumple la función de ser el instrumento para tutelar los aludidos derechos político-electorales de la ciudadanía, de modo que, cuando se constate que el acto impugnado trastoca alguno de los mencionados derechos, la sentencia que se dicte para dirimir la controversia, debe restituir al promovente en el uso y goce de aquéllos, tal y como lo dispone el artículo 84, numeral 1, inciso b) de la Ley de Medios.

Cabe precisar que en la línea jurisprudencial de esta Sala Superior ha ampliado el espectro de tutela del juicio ciudadano, más allá del núcleo esencial del derecho a ser votado, hasta el extremo de amparar mediante este medio de control de constitucionalidad, a los derechos de acceso y desempeño del cargo público que derivan de aquél, así como el atinente a la remuneración que es inherente al ejercicio de las funciones o encargos de elección popular[7].

Caso concreto

En el caso, la parte actora impugna el procedimiento parlamentario al interior del Senado de la República, que concluyó con el nombramiento María del Rosario Piedra Ibarra, como presidenta de la CNDH, para el periodo 2019-2024, realizado en la sesión de siete de noviembre de esta anualidad.

Los promoventes consideran, en esencia, que existieron diversos vicios en el procedimiento para dicho nombramiento, aduciendo que se validó indebidamente el cómputo respectivo y que no se estableció un procedimiento idóneo para desahogar las pruebas presentadas sobre las irregularidades en el proceso de designación.

---

[7] *Cfr.* Las jurisprudencias 12/2009, 19/2010 y 21/2011, de rubros: "ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL; "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR"; y, "CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)".

Su pretensión consiste en que este órgano jurisdiccional declare la invalidez del procedimiento parlamentario de designación del titular de la presidencia de la CNDH y ordene su reposición.

Desde esta perspectiva, se arriba a la conclusión de que el acto reclamado **no es susceptible de ser analizado por esta Sala Superior, debido a que para determinar la competencia de un órgano jurisdiccional[8] debe atenderse a dos criterios: i) la naturaleza del acto impugnado y, ii) la autoridad señalada como responsable.**

En efecto, en el caso que se examina, se advierte que el acto que se ataca por esta vía fue emitido por una autoridad formal y materialmente parlamentaria.

Es decir, se trata del procedimiento parlamentario de designación de la persona que ocupará la titularidad de la CNDH, facultad que constitucionalmente, es exclusiva del Senado de la República.

En efecto, la competencia de las Salas del Tribunal Electoral, corresponden, por razón de la materia y especialización, a los actos y resoluciones de los órganos electorales o que tengan una incidencia en esta materia, mediante un sistema integral de medios de impugnación que resuelve de manera definitiva e inatacable:

---

[8] Este criterio fue fijado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 24/2019, de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS".

- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.

- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.

- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores.

- La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o

extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes.

- Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

- Aquellas que se encuentra previstas en la ley.

La finalidad del referido sistema es someter a control de legalidad y constitucionalidad, los actos y resoluciones que puedan vulnerar algún derecho político-electoral de la ciudadanía, además de constituir uno de los principales de la justicia constitucional en materia electoral, puesto que con ello se salvaguardan las decisiones políticas, así como los principios jurídicos de máxima relevancia en el ordenamiento constitucional.

Sin embargo, cuando el o los objetos de control de ese modelo de escrutinio no están vinculados con los parámetros respectivos, se produce un obstáculo para que este Tribunal realice la revisión de actos que inciden en otra esfera competencial, derivado del principio de distribución de poderes que en este supuesto cobra plena vigencia.

La materia electoral abarca las normas, actos y resoluciones relacionados con los procesos comiciales que se celebran para renovar a los poderes públicos mediante el sufragio de la ciudadanía, así como aquellas normas, determinaciones y actos

enlazados a tales procesos o que deban influir en ellos de alguna manera y, los vinculados a la actividad política referente a las variadas formas de participación de las personas en la vida pública.

Aunado a lo anterior, resulta relevante precisar que el principio de distribución de poderes tiene como consecuencia obvia que los órganos del estado –entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los congresos y ejecutivos en el marco de sus atribuciones y solo es posible intervenir cuando la propia Norma Fundamental y las distintas leyes le otorguen competencia para hacerlo.

El procedimiento de nombramiento de la persona titular de la CNDH tiene una naturaleza parlamentaria

El artículo 35, fracción VI, constitucional establece como un derecho fundamental la de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.

Sin embargo, en el caso que se analiza, el nombramiento de la persona titular de la CNDH proviene de un conjunto de normas legales y constitucionales que rigen el nombramiento de dicho cargo, el cual no puede ser objeto de análisis judicial por la vía electoral, por no incidir directa o indirectamente en esta materia.

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los organismos de protección de los derechos humanos que amparan el orden jurídico

mexicano conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Además, no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

En esta misma línea, el precepto constitucional dispone que el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Respecto a su composición y nombramiento de sus integrantes, la norma constitucional prevé que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para ello, la ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara.

Asimismo, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido con la misma votación calificada, durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez.

Respecto al procedimiento para el nombramiento del Presidente, el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos establece que la comisión o comisiones de la Cámara de Senadores procederán a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos[9].

Del resultado de dicha auscultación, la comisión o comisiones correspondientes del Senado de la Republica propondrán al pleno de ese órgano o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Como se puede apreciar, el nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le corresponde al Senado de la República (en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión), mediante votación de al menos las dos terceras partes de los senadores presentes, sin que dicho proceso involucre derechos, obligaciones o ejercicio político alguno regulado o tutelado por el Derecho Electoral.

En efecto, un nombramiento o designación para un cargo público que no sea de elección popular, es un acto materialmente administrativo por el cual se enviste a una persona para que desempeñe un encargo, y que lo faculta para ejercer las funciones inherentes al mismo.

[9] Mientras que los diversos 10 Bis y 10 Ter de la citada ley, desarrollan el procedimiento respectivo.

Todo lo anterior permite concluir que el entramado normativo apuntado se encuentra inserto en un sistema de nombramiento de la persona titular de la CNDH, respecto del cual no tiene ninguna vinculación con la materia electoral.

Conforme a lo razonado, es claro que los actos que integran el procedimiento parlamentario para la designación de la persona que ocupe la presidencia de la CNDH, no son de naturaleza electoral sino parlamentaria y, por tanto, no pueden ser objeto de análisis por parte de los órganos jurisdiccionales en materia electoral.

No es obstáculo a la conclusión alcanzada que este órgano jurisdiccional haya conocido de asuntos respecto del nombramiento de integrantes de órganos autónomos, dado que ellos tienen una relación con la materia electoral, concretamente, con la integración de los órganos electorales.

En efecto, en el juicio ciudadano SUP-JDC-12639/2011 esta Sala Superior sostuvo lo siguiente:

- Que el legislador federal promovente contaba con interés para cuestionar los actos administrativos electorales del Poder Legislativo Federal, consistentes, en la omisión de la Cámara de Diputados de realizar las propuestas de nombramientos de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral a fin de que el Pleno realizara la elección en términos del artículo 41 constitucional; así como la omisión de la Junta de Coordinación Política de dicha Cámara de no

haber desahogado todos los actos tendentes para que los grupos parlamentarios presentaran tales propuestas.

- El legislador federal, en ejercicio de la representatividad popular que le correspondía en términos del artículo 51 de la Constitución, sometió al tamiz constitucional y legal, una eventual afectación, *-que sin exigir una afectación cierta, directa e individualizada-*, se encuentra vinculada con la integración del Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo que establecía el artículo 41, Base V, párrafos segundo y tercero de la norma fundamental; rubro que denotaba con nitidez, la incidencia que revestía en la materia electoral, y por supuesto, tiene relevancia para alcanzar la vigencia y aplicación de los principios rectores de los procesos electorales.

- La materia de estudio se relacionaba con la inconformidad planteada por un legislador respecto de la omisión en que habían incurrido las autoridades del órgano legislativo federal; **abstención que tenía consecuencias en la materia electoral, esencialmente, porque se traducía en la falta de integración completa del otrora Instituto Federal Electoral**, por lo que resultaba incuestionable que el análisis de la abstención legislativa de efectuar los actos conducentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General era competencia de esta Sala Superior.

Asimismo, en términos de la Jurisprudencia 3/2009, de rubro: "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS", esta Sala Superior sostuvo que es competente para conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones vinculados con la designación de los integrantes de las autoridades electorales de las entidades federativas, porque como máxima autoridad jurisdiccional electoral le corresponde resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, esta Sala Superior ha sido congruente y consistente en su línea jurisprudencial de no conocer de aquellos casos que, no teniendo una incidencia electoral, son de naturaleza parlamentaria[10].

En efecto, en materia electoral, uno de los presupuestos para la procedibilidad de los medios de impugnación es la existencia de un acto u omisión atribuido a una autoridad electoral o a un partido político, que afecte derechos político-electorales de la ciudadanía.

[10] Los criterios emitidos por esta Sala Superior, en la jurisprudencia 34/2013 y tesis XIV/2007, con los rubros: **"DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO"** y **"JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE)."**

Por lo que, si no existe el acto positivo o negativo de naturaleza político y/o electoral, no se justifica la instauración de juicio o recurso de esa naturaleza, porque, en tal caso, se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, apartado 3, de la ley procesal electoral.

Sin que obste que los promoventes aleguen que los actos impugnados vulneran su derecho al voto y el de la ciudadanía o que se trasgrede su derecho de participación política, pues, como se precisó, los actos que integran el procedimiento para la designación del titular de la presidencia de la CNDH son de naturaleza parlamentaria, no electoral.

De esta manera, la pretensión de la parte actora es ajena al ámbito de tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos que son competencia de este Tribunal Electoral, debido a que no corresponden a la materia electoral, sino a la materia legislativa, porque como se ha puesto de manifiesto, tiene un desarrollo específico, conforme lo establece la propia Constitución Federal, sin que incida, directa o indirectamente, con aquellas normas que regulan aspectos propios de la materia electoral.

Similares consideraciones se adoptaron en el juicio electoral SUP-JE-1/2019 y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1790/2019.

IV. Decisión en el caso.

Una de las condiciones para el análisis de fondo de la litis que se someta a consideración de esta Sala Superior, a través del sistema de medio de impugnación, es que el acto impugnado sea de naturaleza electoral, lo cual no se cumple cuando este último se circunscribe al derecho parlamentario.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación.

SEGUNDO. Se **desechan** de plano las demandas.

NOTIFÍQUESE, en términos de Ley.

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

Así lo resolvieron por mayoría de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular; así como con el voto aclaratorio del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y con el voto concurrente del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO	MAGISTRADO
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA	**INDALFER INFANTE GONZALES**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS	**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO	**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1818/2019 Y SUS ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Estoy de acuerdo con el desechamiento de estos medios impugnación, porque el acto que se reclama no es electoral. No obstante, estimo conveniente realizar algunas consideraciones en torno a la naturaleza del acto cuestionado, que implican que el mismo no es impugnable ante alguna jurisdicción constitucional por tratarse de un acto soberano de la Cámara de Senadores.

Para ello es necesario, en principio, precisar el acto controvertido y el contexto de su emisión, así como los agravios expuestos por los enjuiciantes.

Como se expone en la resolución aprobada, en el caso, la parte actora impugna el procedimiento parlamentario al interior del Senado de la República que concluyó con el nombramiento de María del Rosario Piedra Ibarra, como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2019-2024, realizado en la sesión de siete de noviembre de este año.

Al respecto, los promoventes consideran, en esencia, que existieron diversos vicios en el procedimiento para dicho

nombramiento, en particular, que se validó indebidamente el cómputo respectivo y que no se estableció un procedimiento idóneo para desahogar las pruebas presentadas sobre las irregularidades en el proceso de designación.

Su pretensión consiste en que este órgano jurisdiccional declare la invalidez del procedimiento parlamentario de designación del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ordene su reposición, estableciendo un procedimiento que permita la revisión de posibles irregularidades.

En este sentido, los promoventes no impugnan en abstracto la falta de un recurso efectivo en contra de una decisión en particular, sino que controvierten el procedimiento de designación de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y uno de los agravios que formulan contra ese acto se basa en la aducida falta de instauración de un procedimiento idóneo para desahogar las pruebas presentadas sobre las presuntas irregularidades en el proceso de designación; de ahí que no se trate de resolver sobre la necesidad de proveer recursos efectivos contra actos parlamentarios, sino de analizar el procedimiento de designación, en el cual se desestimó su solicitud de implementar un medio *ad hoc* para revisar las pruebas sobre presuntas irregularidades cometidas en el mismo.

Esto es relevante para definir la naturaleza del acto impugnado, pues se trata de un acto complejo de naturaleza parlamentaria, conformado por diferentes fases concatenadas entre sí, de manera que el análisis respectivo debe hacerse de manera integral.

En mi concepto, los medios de impugnación electorales son improcedentes contra actos emitidos dentro del procedimiento parlamentario para nombrar al titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por tratarse de actos formal y materialmente de carácter parlamentario, que suponen, además, una cuestión no justiciable y sujeta exclusivamente a controles internos del órgano, mismos que fueron agotados en este caso.

En principio, no hay duda de que la autoridad es formal y materialmente parlamentaria y no electoral; pero adicionalmente estimo que es un acto no justiciable, en tanto que implica el ejercicio de una facultad exclusiva y soberana del Senado de la República, siguiendo por igualdad de razón los argumentos expresados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 614/2006 y 471/2006, que dieron lugar a la tesis con rubro y texto siguientes:

> **COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN O RATIFICACIÓN DE SU PRESIDENTE, EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITE ACTOS SOBERANOS, A LOS QUE RESULTA APLICABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** La causa de

improcedencia que prevé el precepto citado tiene lugar cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (o la estatal relativa, en su caso) confiere al órgano legislativo la facultad de resolver soberana o discrecionalmente sobre la elección, remoción o suspensión de funcionarios. Ahora bien, la atribución que el artículo 102, apartado B, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Federal confiere a la Cámara de Senadores (y en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión) para elegir mediante votación calificada al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reviste características que permiten clasificarla como soberana -aun cuando el texto normativo no le atribuya tal adjetivo- en la medida en que no exige que la decisión sea avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo alguno; lo que se corrobora con la exposición de motivos y los demás documentos integrantes del proceso legislativo que originaron el decreto que reformó el precepto constitucional mencionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, pues de ellos se advierte que al sentar las bases de la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tuvo la clara intención de crear un auténtico defensor de los derechos relativos, concebido como organismo público autónomo, con independencia técnica y financiera, cuyo titular fuera designado por la Cámara de Senadores, sin obedecer a proposiciones de otra índole que pudieran afectar su autonomía de gestión. Además, la circunstancia de que los artículos tercero transitorio del decreto referido y 10 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establezcan que la comisión correspondiente del Senado debe realizar una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad y entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, así como que con base en su resultado dicho órgano podrá proponer al Senado la ratificación del titular para un segundo periodo o una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo, no menoscaba la soberanía de la facultad del órgano legislativo, dado que no condiciona su fallo a la aprobación, sanción o ratificación de persona, asociación u organismo alguno, pues no atribuye fuerza vinculatoria a la opinión vertida por los sectores consultados; es más, este sistema tiende a optimizar el funcionamiento de la Cámara de Senadores, para que sus miembros puedan votar por alguna de las opciones que, en número reducido, se sometan a su decisión, de manera que alguna de ellas, en su caso, alcance la votación calificada requerida para su aprobación. En consecuencia, cuando se reclame la decisión final o cualquier acto emitido en el procedimiento de elección o ratificación del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el juicio de garantías será improcedente con fundamento en el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

Esto es, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el presente caso es improcedente por actualizarse una causal derivada del propio ordenamiento, considerando la naturaleza misma de la designación o nombramiento de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que constituye un acto parlamentario complejo no judicializable, por tratarse de un acto que implica el ejercicio de una atribución soberana o discrecional de la Cámara de Senadores, no susceptible de revisión judicial.

En este sentido, se comparten los argumentos de la Segunda Sala que precisan la naturaleza del procedimiento para la designación o ratificación de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que se trata –como se ha reiterado– de una "facultad soberana o discrecional" en tanto que la Constitución confiere a la Cámara de Senadores la facultad exclusiva de resolver en forma independiente, sin injerencia de terceros, el nombramiento aludido, mediante votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso, en los términos de los párrafos sexto, séptimo y octavo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al respecto, la Segunda Sala consideró que no obstante que no se califica expresamente como "soberana" o "discrecional" tal determinación, lo cierto es que su naturaleza, y por ello su

trascendencia a cualquier materia en que se analice, incluida la electoral, es ser una determinación no judicializable por tratarse de una decisión que no requiere aval o aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso; que es una decisión emitida por un órgano representativo colegiado y deliberativo y, por tanto, es una decisión que *"se encuentra revestida de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad, lo que denota que la actuación del órgano legislativo es de naturaleza soberana"*.

El hecho de que se trate de una facultad exclusiva del Senado y que tenga, por tanto, una naturaleza autónoma e independiente, permite afirmar que la misma está sometida solamente a aquellos mecanismos de control interno del propio cuerpo parlamentario y que tienen una naturaleza deliberativa.

Este carácter de soberano se manifiesta en el hecho de que la anterior Ley de Amparo, en su artículo 73, fracción VIII (norma interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes que dieron lugar a la tesis transcrita) disponía que el juicio de amparo era improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, cuando se tratara del ejercicio de una facultad soberana o discrecional concedida por la Constitución[11].

---

[11] "Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:
(...)
VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente (...)".

Cabe precisar que la nueva Ley de Amparo, en el artículo 61, fracción V, prevé, aún con mayor claridad, que el juicio de amparo es improcedente contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza[12].

El hecho de que se considere improcedente el juicio de amparo respecto de este tipo de designaciones, y en particular de la que ahora se analiza, implica también que tal determinación no es justiciable o judicializable en la vía electoral, puesto que la razón que subyace a la norma vigente y al análisis hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre un precepto similar de la anterior Ley de Amparo, es que la designación de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es un acto que pueda conocerse a través de los medios de control constitucional.

---

[12] Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:
(...)
V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza (...)".

Las razones que llevaron a la Segunda Sala a considerar que la designación de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un acto soberano no justiciable resultan, por igualdad de razón, aplicables a la materia electoral, en tanto que califican el acto mismo de designación y no propiamente la vía de impugnación.

Si se considerara que tal determinación es impugnable por la vía electoral se desconocería la naturaleza del acto mismo, además de que se ampliaría injustificadamente la competencia de este tribunal a una materia diversa, al no tratarse de un procedimiento de designación de una autoridad electoral.

De esta forma, al tratarse de un acto complejo, si la determinación final no admite impugnación, tampoco los actos emitidos durante el procedimiento, pues ello generaría modificaciones o demoras que podrían en última instancia alterar el procedimiento y la decisión. Además de que, como lo destacó también la Segunda Sala, si no es impugnable el acto final que es *"el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona"*, por mayoría de razón, no lo son los actos intermedios.

Siguiendo esa lógica, los actos ulteriores a la designación que eventualmente puedan tener lugar en el seno de la Cámara Alta (motivados, por ejemplo, por posibles inconformidades de los propios senadores) también deben considerarse inmunes al

control jurisdiccional, porque siguen enmarcados en el ejercicio de las atribuciones soberanas a que se ha hecho referencia.

Bajo ese contexto, la procedencia de los juicios ciudadanos que se analizan no puede justificarse ni siquiera con el argumento que se plantea en los agravios, en el sentido de que no hubo un recurso efectivo para revisar la legalidad del procedimiento en la designación del nombramiento cuestionado.

Lo anterior, porque, como se dijo, el planteamiento de los actores no está orientado a demostrar la necesidad de implementar un recurso efectivo para controvertir las decisiones soberanas de la Cámara de Senadores, sino que tiene como fin último demostrar que hubo irregularidades en el procedimiento de designación de la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que no tuvieron a su alcance un recurso efectivo para demostrar las irregularidades que acusan.

En tal sentido, resulta claro que la pretensión de los actores es inconformarse con supuestas irregularidades acontecidas en el referido proceso de designación; pero, conforme a lo que se ha explicado, la designación del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede ser sometida a control jurisdiccional, ni siquiera para analizar argumentos relacionados con vicios del procedimiento o con actos ulteriores a la designación.

Además, en el caso, los enjuiciantes tuvieron oportunidad y estuvieron en aptitud de votar y de ejercer su derecho al cargo de representación popular que ostentan, no sólo al momento de la votación de la terna, sino también al momento de pronunciarse sobre la moción que pretendía repetir la votación.

Esto es, de los hechos no se advierte que haya existido un impedimento para tal ejercicio o una condición que suponga una restricción sustantiva a sus derechos, como sí se estableció en el juicio ciudadano SUP-JDC-12639/2011, en el cual esta Sala Superior reconoció el interés legítimo a un diputado federal que impugnó la omisión legislativa respecto de la integración del otrora Instituto Federal Electoral y donde se estimó que en el ejercicio de su representatividad popular estaba legitimado para cuestionar tal omisión, en razón de que sus funciones involucraban ejercer acciones de naturaleza colectiva a favor de la sociedad que representa y la interpelación legítima a favor de un ente colectivo indeterminado. De hecho, en ese precedente, la Sala Superior puntualizó que lo resuelto en ese asunto no significaba la extensión de un interés legítimo a actos u omisiones legislativos de diversa índole.

Adicionalmente, esta Sala Superior ha sostenido que el derecho parlamentario administrativo comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos

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

Al respecto, se ha determinado que se pueden distinguir las funciones parlamentarias en dos ámbitos.

a) Las que afectan las relaciones del órgano legislativo o Congreso con sujetos externos, ya sea otros órganos constitucionales, autoridades o bien personas en lo individual (sujetas a control judicial por ser emitidas en su carácter de autoridad); y

b) Las de organización interna de los grupos parlamentarios, que son aquellas vinculadas con los legisladores en lo individual y los órganos de decisión del propio Congreso (exentas de tutela judicial por regla general, atento al principio de autonomía parlamentaria).

En este orden, en conjunción de los criterios de la Segunda Sala de Suprema Corte y de esta Sala Superior, los actos o resoluciones relativos al ejercicio de la facultad soberana del Senado, como la designación del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un acto que tiene que ver con el ejercicio de facultades de los órganos legislativos que se encuentran dentro del ámbito parlamentario administrativo, están revestidas de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad, y por ende, están exentos de control

judicial, ya que estos corresponden a la soberanía de ese poder y no pueden ser supervisados por la autoridad electoral.

Así lo ha definido este Tribunal, recientemente, en el juicio ciudadano 1790/2019 en que se impugnó también el procedimiento parlamentario para nombrar al titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se desechó por razón de la materia.

Esto es así no solamente por una cuestión de competencias legales (razón suficiente), sino porque son cuestiones o aspectos de la vida política que tienen una mejor solución fuera de los límites temporales y procesales de la jurisdicción, en donde es más conveniente que sean las reglas de la política (la regla mayoritaria, por ejemplo) las que definan el curso de las decisiones que deben resolverse en ámbitos deliberativos y sujetarse a reglas del debate parlamentario, a partir de la creación de consensos o del voto mayoritario.

Un segundo aspecto a destacar es que, incluso desde una perspectiva de derechos humanos que pretenda analizar la posible vulneración a los derechos político-electorales de los impugnantes, en particular al de ejercer el cargo de representación popular que ostentan, en mi concepto, no hay hechos que configuren una posible violación a tales derechos.

Lo anterior por dos razones: no se advierte que hayan sido impedidos de participar en la deliberación o votación de la

decisión impugnada o se les haya obstruido o condicionado de alguna forma para ello; tampoco que exista un acto de discriminación en su perjuicio que haya limitado su derecho a ejercer el cargo, o algún otro hecho que configure una posible violación a sus derechos.

Por el contrario, hay elementos para suponer que participaron y que incluso expresaron objeciones a través de una moción parlamentaria que fue sometida al pleno y votada en contra, con lo cual se refuerza la idea de que cuestiones como la que se analiza en estos asuntos admiten que existe una vía parlamentaria para oponerse a determinadas decisiones de la presidencia como es la verificación de la votación.

En efecto, los actores tuvieron acceso a un mecanismo de control que está previsto en la normativa interna del Senado de la República; en particular, en el artículo 111 de su Reglamento donde se establece que la moción de procedimiento tiene como propósito reclamar las resoluciones del presidente que se aparten de la normatividad aplicable, siendo que está subordinado en sus decisiones al voto del pleno, por lo que toda aclaración a dicha votación podrá ser consultada por cualquier senador.

En el caso, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y el Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria solicitaron la reposición del procedimiento ahora impugnado bajo el argumento de que en la designación no se había respetado el voto de la totalidad de

los integrantes del pleno del Senado de la República, porque, aducen, participaron 116 senadores, sin embargo, únicamente se computó el voto de 114. Adicionalmente, el senador Ricardo Monreal Ávila, perteneciente al grupo parlamentario de MORENA, sometió al pleno una moción similar, a fin de que "*la designación estuviera libre de toda sospecha y duda*".

Así, después de un intenso debate entre los diversos grupos parlamentarios, se determinó someter a votación, por separado, las mociones presentadas. Las cuales fueron desestimadas por mayoría de votos y, en consecuencia, la presidenta del Senado ordenó la toma de protesta a la nueva presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De lo anterior, es posible afirmar, como ya se destacó, que la normativa interna del Senado de la República prevé un mecanismo interno de control para que quienes estén en desacuerdo con una determinación validada por el presidente de dicho órgano legislativo, hagan valer sus inconformidades.

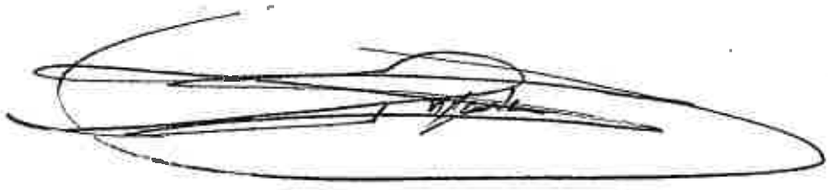
De hecho, durante el procedimiento que ahora se impugna, tanto los legisladores integrantes de la minoría, como aquellos pertenecientes al partido político mayoritario, tuvieron oportunidad de manifestar y discutir sus inconformidades, en un recurso interno que, de haber prosperado, les hubiera permitido alcanzar su pretensión de reponer el procedimiento. El mero hecho de no haber alcanzado un resultado favorable no es razón

suficiente para suponer que el mecanismo de control interno no es efectivo o que haga procedente la vía judicial.

Esto es, en el caso ya se ejerció un mecanismo de control interno que, si bien, no tuvo los efectos deseados por los promoventes, eso no lo priva de efectividad como un medio de control o revisión de actos parlamentarios, en tanto que existió la posibilidad de que la votación de la moción hubiera prosperado y con ello se hubiera repuesto el procedimiento; con lo cual, los actores habrían podido alcanzar su pretensión final.

En razón de los argumentos expuestos, emito el presente voto concurrente.

MAGISTRADO



INDALFER INFANTE GONZALES

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, CON RELACIÓN A LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1818/2019, SUP-JDC-1819/2019, SUP-JDC-1821/2019 Y SUP-JDC-1822/2019 ACUMULADOS.[13]

ÍNDICE

1. Tesis del voto aclaratorio. 38
2. Decisión en la sentencia. 38
3. Argumentos del voto aclaratorio. 39
I. El derecho parlamentario escapa de la tutela jurisdiccional electoral. 39
II. La ausencia de un recurso vulnera el derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva. 41
4. Conclusión. 44

GLOSARIO

Actores:	Mauricio Kuri González y otros.
Autoridad responsable/ Senado:	Senado de la República y otras.
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CNDH:	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Convención/Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Corte IDH/Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Juicio ciudadano federal:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
Reglamento:	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Formulo el presente voto aclaratorio, porque si bien coincido con el desechamiento de las demandas, ya que es la única solución posible ante

[13] Con fundamento en el artículo 187, párrafo séptimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

este Tribunal Electoral, es importante destacar **la posible falta de un recurso judicial efectivo constitucionalmente establecido para controvertir la designación de funcionarios que lleva a cabo el Senado de la República.**

1. Tesis del voto aclaratorio.

Estoy de acuerdo con el desechamiento de las demandas, porque el procedimiento de designación controvertido es de **naturaleza parlamentaria,** pues se trata de una facultad constitucional exclusiva del Senado.

Sin embargo, **es necesario destacar la ausencia constitucional de un recurso efectivo** para dirimir controversias entre los legisladores derivadas de los procedimientos de designación que tengan constitucional o legalmente encomendados.

2. Decisión en la sentencia.

En la sentencia se analiza de manera directa el planteamiento que los actores hicieron ante esta Sala Superior, relacionado con el procedimiento parlamentario al interior del Senado de la República, que concluyó con el nombramiento de la presidencia de la CNDH, para el periodo 2019-2024.

Al respecto, los actores plantean la existencia de diversos vicios en el procedimiento para dicho nombramiento, aduciendo que se validó indebidamente el cómputo respectivo y que no se estableció un procedimiento idóneo para desahogar las pruebas presentadas sobre las irregularidades en el proceso de designación, por lo que pretenden que se declare la invalidez del procedimiento parlamentario de designación del titular de la presidencia de la CNDH y ordene su reposición.

Sin embargo, el acto reclamado no es susceptible de ser analizado por esta Sala Superior, porque para determinar la competencia de un órgano jurisdiccional se debe atender a la naturaleza del acto impugnado y la autoridad que lo emite, y en el caso en concreto, se controvierten actos formal y materialmente parlamentarios.

3. Argumentos del voto aclaratorio.

i. El derecho parlamentario escapa de la tutela jurisdiccional electoral.

Conforme a lo previsto en el artículo 99, de la Constitución, se prevén las bases fundamentales de la jurisdicción electoral, conforme al cual el sistema integral de justicia electoral se instituyó con el objeto de que todos los actos y resoluciones de la materia se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Con base en esa norma constitucional, **el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano especializado en la materia electoral**, por lo que ni la Constitución ni la normatividad secundaria han establecido que tenga competencia para conocer de cuestiones de derecho parlamentario.

En ese sentido esta Sala Superior ha establecido una línea jurisprudencial amplia respecto a que, en términos generales **los actos parlamentarios escapan a la materia electoral.** [14]

Los precedentes de este órgano jurisdiccional los podemos organizar, solamente con fines metodológicos, en dos apartados: aquellos casos vinculados con la organización o vida interna de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión y aquellos asuntos relacionados con el procedimiento legislativo de creación de normas.

a) Organización interna del parlamento.

Esta Sala Superior ha establecido que **la designación de integrantes de comisiones o algún otro órgano** dentro de las cámaras del Congreso de la

[14] El mencionado criterio quedó plasmado en la jurisprudencia 44/2014 COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO; y, la jurisprudencia 34/2014 DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO, en las que se sostiene de manera destacada que la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado de los actores, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo. Esas materias están excluidas de la jurisdicción electoral.

Unión es un aspecto de derecho parlamentario, que **queda excluido de la jurisdicción electoral.**

Recientemente la Sala Superior resolvió que la conformación de la Mesa Directiva del Senado, así como el correspondiente procedimiento y actos realizados al respecto por los grupos parlamentarios corresponden al Derecho Parlamentario Administrativo.

Lo anterior, porque se refiere a la naturaleza orgánica del Senado de la República, de manera que los actos tendentes a la integración de tal Mesa Directiva no trascienden más allá de la organización interna del propio Senado, de forma que, los partidos políticos no pueden intervenir o tener injerencia en las determinaciones que al respecto tomen las y los senadores integrantes del grupo parlamentario.[15]

b) Temas inherentes al procedimiento legislativo.

Con motivo de las opiniones solicitadas por la SCJN, en el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que las violaciones al procedimiento legislativo en cualquiera de sus etapas escapan al ámbito jurisdiccional de la materia electoral, porque se trata de cuestiones relacionadas con la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular, por lo que no se ha emitido opinión al respecto.[16]

Inclusive, la falta de competencia de este órgano jurisdiccional para conocer el tema que se nos plantea fue corroborado la semana pasada anterior al desechar la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-1790/2019, **aprobado por unanimidad de votos de los integrantes de esta Sala Superior,** en

[15] El criterio se estableció al resolver el juicio electoral SUP-JE-85/2019 y acumulado.
[16] El criterio se ha sostenido al emitir diversas opiniones solicitadas por la SCJN con motivo del trámite de acciones de inconstitucionalidad, a saber, SUP-OP-10/2015, SUP-OP-14/2015, SUP-OP-17/2015, SUP-OP-18/2015, SUP-OP-23/2015, SUP-OP-25/2015, SUP-OP-27/2015, SUP-OP-29/2015, SUP-OP-31/2015, SUP-OP-32/2015 y SUP-OP-1/2016.

el cual se impugnaba precisamente la designación materia de los juicios que analizamos.

II. La ausencia de un recurso vulnera el derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva.

No obstante que coincido plenamente con el desechamiento de las demandas, resulta indispensable señalar que la **ausencia de un recurso judicial efectivo** para conocer este tipo de controversias puede constituir una violación al derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva, lo cual **implica un deber estatal de crear el recurso correspondiente.**

En ese sentido, no basta con que se establezca una vía administrativa al interior del propio Senado, sino que resulta necesaria la creación de un recurso judicial para que un tribunal pueda conocer y dirimir este tipo de controversias, conforme a lo siguiente:

a) Inexistencia de medio de impugnación. Actualmente en el sistema jurídico mexicano no existe algún juicio, recurso o procedimiento a través del cual se pueda conocer y resolver este tipo de controversias.

Ello es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, conforme al cual el Estado tiene el deber de prever un recurso judicial para dirimir alguna controversia, de tal manera que las personas que aleguen vulneración a algún derecho no queden inauditas.

b) Vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.

Tesis. La ausencia de un recurso judicial efectivo para conocer este tipo de controversias puede constituir una violación al derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva.

Marco normativo. El derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva está reconocido tanto en nuestra Constitución como en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

-Constitucional. En el artículo 17 de la Constitución se prevé que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

-Convencional. Por su parte, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En el artículo 25, de la aludida Convención se prevé el derecho de protección judicial, conforme al cual toda persona tiene derecho a un recurso recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención.

-Interpretación de la Corte IDH. La Corte Interamericana ha interpretado, prácticamente desde su primera resolución, que todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.[17]

A partir de ese precedente la Corte Interamericana ha desarrollado una robusta jurisprudencia sobre la tutela jurisdiccional efectiva, conforme a la cual las personas que consideren que se vulnera algún derecho deben ser oídas en juicio, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, en la sustanciación de la resolución de alguna controversia.

Siguiendo esa línea jurisprudencial, la Corte Interamericana estableció que los estados están obligados a proveer recursos efectivos que permitan a las

[17] Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1., párrafo 91.

personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos previstos en la Convención, la Constitución o las leyes, independientemente de si la autoridad judicial declarare infundado el reclamo de la persona que interpone el recurso por no estar cubierto por la norma que invoca o no encontrare una violación del derecho que se alega vulnerado.[18]

- **Deber de respetar tratados internacionales.** Como se ve de los dispuesto en el bloque de constitucionalidad y convencionalidad existe un deber estadual de establecer un recurso efectivo que ampare a las personas frente a posibles violaciones de sus derechos humanos.

Lo anterior resulta relevante, porque el incumplimiento de ese deber puede acarrear responsabilidad internacional, pues el estado mexicano está vinculado por lo establecido en los tratados internacionales de los que forma parte.

En este aspecto, importa señalar que el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados (1969) establece que ningún país puede invocar el derecho interno para desatender las obligaciones impuestas por los tratados, situación que se ve reforzada cuando se trata de convenciones internacionales en materia de derechos humanos.

En esa lógica, señalan Bazán y Nash que en la dinámica interactiva de los tribunales locales y la Corte IDH, el control de convencionalidad se vincula con el establecimiento por ésta de patrones hermenéuticos generales que deben ser observados por aquellos para pugnar porque los actos internos respeten los compromisos internacionalmente asumidos por el Estado.[19]

Lo anterior para evitar que este último incurra en responsabilidad internacional, además de concurrir razones de economía procesal y hasta

[18] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 110 y 111.

[19] Bazán, Víctor y Claudio Nash, 2012. *Justicia constitucional y derechos fundamentales, el control de convencionalidad 2011*. Colombia: Unión gráfica LTDA, página 28.

de preservación de la sustentabilidad del propio sistema protectorio interamericano.

-La posible ausencia de un recurso judicial efectivo es violatoria de derechos humanos.

En el caso concreto la posible ausencia de previsión constitucional de recurso judicial efectivo implica la vulneración del deber convencionalmente establecido en el sentido de que los Estados partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

Bajo esa perspectiva, es claro que la ausencia de un recurso judicial efectivo implica una violación al derecho a la tutela judicial efectiva e incluso puede dar motivos a que el Estado Mexicano incurra en responsabilidad internacional.

En consecuencia, no basta con que se establezca una vía administrativa ante el propio Senado (que tampoco existe) sino que **resulta indispensable la creación de un recurso judicial para que un tribunal pueda conocer y dirimir este tipo de controversias.**

4. Conclusión.

Por todo lo expuesto, si bien coincido con el desechamiento de las demandas, porque la controversia excede el ámbito de competencia de este órgano jurisdiccional, ello no es óbice para que se reflexione sobre la necesidad de crear un recurso judicial efectivo para que un tribunal pueda conocer y dirimir este tipo de controversias.

Por lo expuesto y fundado, se emite el presente voto aclaratorio.

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL ASUNTO SUP-JDC-1818/2019 Y ACUMULADOS (DERECH1O AL ACCESO A LA JUSTICIA RESPECTO A LOS DERECHOS INHERENTES AL DESEMPEÑO DE UN CARGO LEGISLATIVO)[20]

No compartimos el criterio mayoritario a partir del cual se desechan las demandas al considerar que los actos reclamados pertenecen al ámbito del derecho parlamentario.

Contrariamente a esa postura, observamos que uno de los actos reclamados no es materialmente parlamentario, sino que se trata de una negativa que incide directamente en el ejercicio del cargo de Senador de la República, aspecto que, de forma consistente, ha sido considerado como materia electoral y que, por esa razón, debió ser revisado en el sistema de medios de

[20] Colaboraron en la elaboración de este documento: Augusto Arturo Colín Aguado, Paulo Abraham Ordaz Quintero, Alberto Deaquino Reyes, Fernando Anselmo España García, Carla Rodríguez Padrón, Melissa Ayala García; Marisela López Zaldívar y Juan Luis Hernández Macías.

impugnación a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los actores señalan como acto reclamado, entre otros, la **negativa de la Mesa Directiva del Senado de la República de implementar un medio de defensa al interior de ese órgano legislativo** que permita a los legisladores revisar la legalidad de los procedimientos de designación de funcionarios, en este caso, de la persona titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH").

Tal como explicaremos más adelante, **dicha negativa no es de naturaleza materialmente parlamentaria**, pues –en sentido estricto– no forma parte del procedimiento de emisión de una ley o decreto, ni de un procedimiento de designación de funcionarios. En cambio, constituye un límite u obstáculo que entorpece que legisladoras y legisladores desarrollen su función representativa, asegurándose que los actos en los que interviene, en conjunto con otros de sus pares, se desarrollen de forma regular, con apego a los procedimientos legales respectivos y de conformidad con estándares democráticos mínimos.

Es decir, **se trata de un acto que afecta el desempeño de un cargo de elección popular.**

En los siguientes apartados profundizaremos en las razones por las cuales votamos en contra de la sentencia dictada en los asuntos identificados.

A) Antecedentes relevantes

El siete de noviembre de dos mil diecinueve, tuvo lugar una sesión del Senado de la República cuyo objeto era llevar a cabo la votación para designar a la persona que presidiría la CNDH.

Luego de la votación, distintos senadores, principalmente del Partido Acción Nacional (en adelante "PAN"), se mostraron inconformes con la designación de la ciudadana María del Rosario Piedra Ibarra, pues consideraron que en el procedimiento de su designación se incurrieron en distintas violaciones principalmente vinculadas al manejo y cómputo de los votos.

Por ese motivo, el once de noviembre, el grupo parlamentario del PAN en el Senado promovió una "impugnación de procedimiento" que implicaba una solicitud para que el Senado de la República implementara un mecanismo idóneo que permitiera revisar la regularidad de la designación de la titular de la CNDH, respetando las reglas de debido proceso, así como los principios de contradicción, concentración e inmediatez. Todo ello como una forma para permitir un ejercicio adecuado del encargo.

Por decisión de una mayoría del Pleno del Senado, se negó a atender la petición hecha, es decir, con setenta y dos (72) votos en contra de la solicitud del PAN frente a cuarenta y siete (47) a su favor.

Inconformes con esa negativa, diversos senadores del PAN promovieron los juicios ciudadanos en los que se actúa.

De la revisión de las demandas del juicio ciudadano SUP-JDC-1818/2019 y sus acumulados se observa que distintos senadores cuestionan los actos siguientes:

a) **La designación de la titular de la CNDH.** Dicho acto se impugna por distintas violaciones procedimentales. Se cuestiona que no se respetaron las reglas de quórum, indebidamente se excluyó el voto de dos senadores, no se alcanzó la votación calificada, entre otras cuestiones.

b) **La negativa a instaurar un procedimiento interno para revisar la regularidad del procedimiento de designación.** Se controvierte la negativa de una mayoría del pleno del Senado a implementar un mecanismo o medio de defensa interno que permita a los legisladores revisar la legalidad de los procedimientos de designación de funcionarios.

B) Criterio mayoritario

La sentencia determina desechar las demandas porque estima que los actos reclamados son de naturaleza formal y materialmente parlamentaria.

En efecto la sentencia señala que el acto cuestionado tiene esa naturaleza pues se trata de un procedimiento de designación de la persona que ocupará la titularidad de la CNDH; dicho

procedimiento es conducido por un órgano legislativo, como lo es el Senado de la República.

C) Razones de disenso

No compartimos la decisión mayoritaria de desechar los juicios bajo estudio.

a) La sentencia no analiza la naturaleza de uno de los actos reclamados e igualmente desecha la demanda

Tal como ya fue mencionado, los actores impugnan **dos actos reclamados distintos** y que son los siguientes:

- La designación de la titular de la CNDH.
- La negativa de una mayoría de senadores a instaurar un medio de defensa interno para que los legisladores puedan revisar la regularidad del procedimiento de designación de funcionarios que ellos nombran.

La sentencia no analiza el segundo acto reclamado. Mucho menos, busca justificar que se trata de un acto parlamentario que no tiene incidencia en el derecho de voto pasivo en su vertiente de ejercicio de un cargo de elección popular.

La sentencia lleva a cabo su análisis como si el único acto reclamado fuera la designación de la titular de la CNDH; es decir, desecha la impugnación de todos los actos reclamados a partir del análisis de sólo uno de ellos.

Este tratamiento no es adecuado, por incompleto, pues para determinar la improcedencia del juicio respecto del acto relativo a la negativa a instaurar un medio de defensa interno para revisar la regularidad del procedimiento de designación, hacía falta que se determinara si se trata o no de una actuación de naturaleza parlamentaria.

En cambio, en el presente voto, pretendemos mostrar que los juicios son procedentes porque la negativa a instrumentar un recurso interno no es de carácter parlamentario y, por ende, **puede ser revisada en la jurisdicción constitucional electoral**[21].

[21] El procedimiento para la designación o ratificación de la presidencia de la CNDH es un acto soberano del Senado de la República, ya que el artículo 102, apartado B, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al órgano legislativo la facultad exclusiva, soberana y discrecional del procedimiento para la elección de ese cargo, dado que la determinación que se asuma no se encuentra condicionada a la aprobación, sanción o ratificación de algún otro órgano, poder o autoridad. Al respecto, ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral que dichos procedimientos de elección se encuentran inmersos en el derecho parlamentario, sin que sea posible su jurisdicción electoral. Por ejemplo, la Sala Superior al resolver el juicio electoral 33 de 2017, en el que el PAN pretendió impugnar el nombramiento de magistradas de la Sala Especializada en Materia Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora, por parte de la gobernadora y su ratificación por el congreso local; la Sala Superior desechó el medio de impugnación por considerar que los actos reclamados no incidían de manera material o formal en el ámbito electoral, sino que se vinculan con la facultad que tiene la Titular del Poder Ejecutivo de Sonora para designar libremente a integrantes de la Sala Especializada mencionada, y la libertad parlamentaria del Congreso Local de resolver sobre su ratificación. En términos similares el juicio electoral 32 de 2017, en el que el PAN pretendió impugnar el nombramiento del Fiscal Especializado en Materia de Delitos Electorales en Sonora por parte del Congreso local, en el cual la Sala Superior desechó la demanda ya que el acto impugnado es emitido por autoridades que son formal y materialmente, administrativas o parlamentarias, aunado a que los actos reclamados no inciden en el ámbito electoral. Asimismo, en el juicio electoral 70 de 2017, en el que se pretendió impugnar el procedimiento de nombramiento por parte del Congreso local del Auditor Superior del Estado de San Luis Potosí, en el cual se consideró que pertenecía al derecho parlamentario administrativo.

b) Estudio sobre la posible violación del derecho al acceso a la justicia

El planteamiento sobre la presunta afectación de una dimensión del derecho a ser electo hace necesario formular una delimitación sobre el tipo de controversias que pueden ser conocidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En general, la normativa en materia electoral reconoce que el Tribunal Electoral es competente para analizar los juicios que involucran una posible afectación del derecho a ser votado, el cual se reconoce en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "CADH"); y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH") ha señalado que este derecho "supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello"[22].

[22] Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 199.

En íntima relación, en el inciso c) del numeral 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reconoce que todo ciudadano tiene el derecho a "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", el cual se extiende tanto a los cargos de elección popular como de nombramiento o designación[23].

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que el derecho a ser electo también comprende "el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo"[24]; o, en otras palabras, la posibilidad de desempeñar el puesto.

Al respecto, se emitió la jurisprudencia **19/2010**, de la Sala Superior, de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR**[25].

Este criterio es coincidente con lo determinado por la Corte IDH, en cuanto a que el artículo 23 de la CADH también protege "el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el funcionario ha sido electo", lo que se traduce en que el

---

[23] Ídem, párr. 200.

[24] De conformidad con la jurisprudencia 20/2010, de rubro **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19.

[25] Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 13 y 14.

Estado debe "adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio"[26].

Esta Sala Superior cuenta con diversos precedentes en los que se ha adentrado al estudio de controversias relativas a esta dimensión del derecho a ser votado:

- En la sentencia SUP-JDC-1120/2008 consideró que el derecho de asistir a las reuniones del ayuntamiento es parte del ejercicio del cargo, pues es un presupuesto para que quienes integran el órgano voten y sean escuchados.
- En la sentencia SUP-JDC-5/2011 determinó que la remuneración de los servidores públicos electos es una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación[27].
- En la sentencia SUP-JDC-4370/2015 estableció que el acoso laboral puede el ejercicio del cargo, ante la obstaculización de que una funcionaria accediera a la documentación necesaria para realizar su trabajo[28].

---

[26] Corte IDH. Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 142.

[27] Este criterio se sostuvo en la jurisprudencia 21/2011 de rubro **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

[28] Este criterio fue retomado en la tesis relevante LXXXV/2016, de rubro **ACOSO LABORAL. CONSTITUYE UN IMPEDIMENTO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO, CUANDO SE ACREDITA EN CONTRA DE ALGÚN INTEGRANTE DE UN ÓRGANO ELECTORAL.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 54 y 55.

- En la sentencia SUP-JDC-1773/2019 adoptó una conclusión semejante, pues estimó que la violencia política de género puede impedir el ejercicio del encargo.

- En la sentencia SUP-JDC-498/2018, se argumentó que las salas del Tribunal Electoral pueden ordenar a un órgano legislativo que incorpore o tome protesta a una persona electa, como presupuesto para cumplir con su encargo.

Como se observa, el Tribunal Electoral ha consolidado una línea jurisprudencial conforme a la cual el derecho a ser votado no se agota una vez que la o el candidato electo asume el cargo, sino que también el desempeño y la permanencia en él, es susceptible de tutela judicial por el sistema de medios de impugnación en materia electoral[29].

Esta corriente jurisprudencial es coincidente con la asumida por otros tribunales constitucionales y recogida por la doctrina[30].

---

[29] Véanse las jurisprudencias 12/2009 y 19/2010, cuyos rubros son ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL y COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR

[30] En este sentido, Pérez Royo afirma: "Cuando, por el motivo que sea, un ciudadano que ha sido elegido como representante no puede acceder a la condición de tal, o se le impide permanecer en el puesto para el que ha sido elegido, o se le impide desempeñar la función para la que ha sido elegido en las condiciones en que debe desarrollarla, no solamente se le vulnera a ese ciudadano su derecho de sufragio pasivo o derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, sino que se vulnera también el derecho de sufragio activo de los ciudadanos que lo eligieron como su representante". Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho constitucional*, 14ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2014, páginas 364 y 365. En sentido similar, Díez–Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 4ª ed., Navarra, Civitas–Thomson Reuters, 2013, página 383.

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha sostenido, de manera uniforme, que el derecho a ser votado comprende "*la garantía de su ejercicio sin perturbaciones ilegítimas y su desempeño de conformidad con la ley... argumentando el estrecho vínculo que une este derecho con el de participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE) y que la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico (por todas, STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, o, entre las últimas, STC 10/2013, de 28 de enero, FJ 3).*"[31]

En sentido similar, la Corte Constitucional colombiana ha proclamado que la representación democrática no se limita a la selección de representantes mediante la celebración de los comicios, "*sino que su campo de acción involucra también la efectiva representación, que debe interpretarse, para no distorsionar la idea de autonomía de los representantes, como el ejercicio continuo de las funciones de quienes han sido elegidos*"[32].

Consecuentemente, esa Corte señala que una de las condiciones para la protección de los derechos de sufragio activo y pasivo "*consiste en garantizar que los elegidos pueden ejercer*

[31] Sentencia 133/2013, de 5 de junio de 2013. Fundamento jurídico 4. *Boletín Oficial del Estado*, Suplemento del Tribunal Constitucional, número 157, miércoles 2 de julio de 2013, página 196.

[32] Sentencia T-1337 de siete de diciembre de dos mil uno, párrafo 6.

materialmente el cargo para el cual fueron designados. Esto con el fin de que estén en capacidad de desarrollar el programa político que presentaron a sus electores y de esa manera ejerzan en debida forma la representación de los mismos"[33].

En México la protección jurisdiccional de esta dimensión del derecho a ser votado parte de la valoración sobre las funciones inherentes o fundamentales para el cargo a partir de las circunstancias de hecho que pueden incidir en ellas en el caso concreto.

A pesar de lo expuesto, tratándose de los cargos de elección popular relativos a un órgano legislativo se presenta un dilema que es necesario enfrentar. Si bien se ha entendido que el derecho a ser votado implica la posibilidad de realizar actividades propias del encargo, también se ha considerado que la tutela de este derecho no comprende los actos correspondientes al ámbito parlamentario[34].

A partir de esta premisa, la Sala Superior ha determinado la improcedencia del estudio de diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo de ciertas funciones o actividades dentro de un órgano legislativo:

---

[33] Sentencia T-887 de veintiséis de agosto de dos mil cinco. En sentido similar, la sentencia T-516, de diecisiete de julio de dos mil catorce, apartado 3 de la parte considerativa del fallo.

[34] Criterio adoptado mediante la jurisprudencia 34/2013, de rubro **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.

- La remoción de coordinadores parlamentarios, porque estos órganos no inciden de manera directa e inmediata en los derechos político-electorales de votar o ser votado, en las modalidades de acceso y ejercicio inherente del cargo[35].

- La integración de comisiones legislativas, por no involucrar aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político-electoral de ser votado[36].

- La integración de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente, ya que son trámites que se inscriben dentro del funcionamiento orgánico y administrativo del cuerpo legislativo, por lo que pertenecen al ámbito del Derecho parlamentario[37].

- La declaración de procedencia de una acción penal en contra de un diputado local, dado que no tiene ningún

---

[35] Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-144/2017 y en la tesis XIV/2007 de rubro **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE).** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 79 a 81.

[36] Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-327/2014 y en la jurisprudencia 44/2014, de rubro **COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 18 y 19. También hay que referir dictar sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-193-2018, promovido por Martha Angélica Tagle Martínez, entonces Senadora de la República, a fin de controvertir la omisión de la Junta de Coordinación Política del Senado de incluirla en las propuestas de acuerdos de modificación en la integración de comisiones presentadas al Pleno, esta Sala Superior determinó desechar la demanda, no atendiendo a que la naturaleza del acto controvertido fuera de Derecho Parlamentario, sino al considerar que había quedado sin materia la controversia que motivó la promoción del juicio.

[37] Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-780/2015.

efecto o vinculación con los derechos político-electorales del actor[38].

- La improcedencia de la solicitud de un diputado local de integrarse a un grupo parlamentario distinto al del partido político que lo postuló, porque los grupos parlamentarios representan, exclusivamente, la manera en la cual se organizan sus integrantes para el cumplimiento de sus funciones, sin implicar una afectación directa e inmediata de los derechos político-electorales de los congresistas[39].

- Las modificaciones al estatuto de un grupo parlamentario, al tratarse de aspectos exclusivos de su vida orgánica y administrativa[40].

Es decir, esta Sala Superior ha construido la delimitación de la materia parlamentaria con base en la ausencia de una afectación directa a un derecho político-electoral.

Al respecto, conviene tener presente, en una reflexión de Derecho comparado, la doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional de España[41].

[38] Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-765/2015.
[39] Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-2817/2014.
[40] Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-995/2013.
[41] La sentencia más reciente en la que se reiteran las consideraciones que se exponen en los siguientes párrafos es la siguiente: Tribunal Constitucional Español. Sentencia 115/2019, de 16 de octubre (BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2019), disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2019/11/20/pdfs/BOE-A-2019-16724.pdf>.

Dicha autoridad judicial también ha estimado que el derecho a ser votado comprende la posibilidad de desempeñar el cargo.

En relación con esta dimensión, ha establecido que se configura por los derechos y facultades reconocidos legal y reglamentariamente a quienes desempeñan un cargo legislativo. Estos derechos pasan a integrar lo que denomina *ius in officium* o estatus de la función de representación política.

De esta manera, se entiende que se viola el derecho fundamental al ejercicio del cargo cuando el poder político afecta indebidamente estos derechos parlamentarios.

Sin embargo, se ha entendido que debe estarse ante una afectación a los derechos que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria.

En particular, se trata de las facultades inherentes al desempeño del cargo legislativo, como la presentación de iniciativas, el hacer uso de la palabra e intervenir en los debates, votar y presentar mociones, entre otras.

El Tribunal Constitucional de España ha reconocido que esta dimensión del derecho destaca por cuanto a "la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición". De esta manera, ha resaltado que: "Si se obstaculiza la función del control parlamentario a una minoría política, se lesiona el núcleo

esencial del *ius in officium*, cuyo contenido mínimo consiste en el ejercicio del control de la actividad parlamentaria".

La violación del derecho al desempeño del cargo se actualizaría ante la obstaculización en el ejercicio de los derechos que integran el núcleo de la función representativa parlamentaria, o bien, cuando se adoptan decisiones que contravienen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.

La consideración de la construcción jurisprudencial del *ius in officium* por parte del Tribunal Constitucional de España nos permite afirmar que hay derechos parlamentarios que sí están comprendidos dentro del derecho al desempeño del encargo, el cual –a su vez– deriva del derecho a ser votado.

Sin embargo, en el caso de México, la tutela directa de esos derechos específicos puede escapar del ámbito material sobre el que el Tribunal Electoral ejerce su jurisdicción, cuando se vinculan propiamente con la materia parlamentaria y no guarden una relación con la función electoral.

Lo anterior, en el entendido de que las fronteras entre el ámbito político-electoral y el ámbito de derecho parlamentario son difusas y que, frente a la naturaleza de los actos reclamados y que han quedado precisados, es necesario delimitarlas en el caso, en aras de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los ahora actores, en tanto senadoras y senadores que aducen una afectación al desempeño de su cargo de elección popular, de conformidad con el ámbito competencial conferido a

este órgano jurisdiccional por el Poder Revisor de la Constitución.

Esta ambigüedad es la que impide que, cuando la cuestión jurídica versa sobre la naturaleza del derecho que se reclama, no es posible desechar el escrito de demanda por ser materia parlamentaria, ya que esto sería una petición de principio[42].

La definición de esos derechos parlamentarios se encuentra –entre otros– en el artículo 8 del Reglamento del Senado de la República, que incluye el derecho de participar de las votaciones.

De conformidad con lo razonado, estimamos que el Tribunal Electoral estaría limitado para conocer a través de los medios de impugnación de la materia sobre el planteamiento que presentan las y los senadores promoventes respecto a la supuesta violación de su derecho al voto, ante la inobservancia de los requisitos constitucionales y legales en el marco de un procedimiento parlamentario, como parte del núcleo del *ius in officium* al que se ha hecho referencia. Ello al menos por lo que hace a las designaciones que no se relacionan con la materia electoral.

No obstante, consideramos que sí es viable que esta instancia jurisdiccional –como órgano límite del orden constitucional en la materia– analice el planteamiento sobre la supuesta vulneración del derecho al acceso a la justicia.

Los promoventes reclaman de la Mesa Directiva del Senado la omisión de instaurar un proceso adecuado para la defensa de

[42] Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-1212/2019.

sus derechos parlamentarios, a través del cual pudieran formular argumentos y presentar pruebas para acreditar la contravención a las disposiciones constitucionales y legales que reglamentan el procedimiento para la designación de la persona titular de la CNDH.

Este planteamiento supone determinar: ***i)*** si dentro de las atribuciones inherentes al cargo se encuentra la posibilidad de defender el ejercicio de los derechos parlamentarios, y ***ii)*** si dicha cuestión estaría comprendida o no en el ámbito del Derecho parlamentario.

En torno a la primera cuestión, estimamos que el derecho al acceso a la justicia, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 8 y 25 de la CADH, debe observarse en relación con todas las dimensiones de los derechos político-electorales.

Este derecho conlleva el establecimiento de un recurso materialmente jurisdiccional en el cual se puedan hacer valer posibles violaciones a los derechos fundamentales, lo cual se ha considerado particularmente relevante respecto a los derechos políticos[43].

De esta manera, la posibilidad de tutela de los derechos parlamentarios es una garantía mínima y esencial para que

[43] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 92.

quienes desempeñan un cargo legislativo estén en aptitud de ejercerlo efectivamente.

Como segundo punto, consideramos que se trata de un aspecto del derecho a ser electo que no queda comprendido en el ámbito parlamentario, debido a que propiamente no supone evaluar la validez de un acto o determinación de ese tipo. De lo que se trata es de determinar si la normativa aplicable contempla un mecanismo a través del cual los legisladores pueden hacer valer sus derechos y facultades de carácter parlamentario y, en su caso, si se actualiza una omisión al respecto.

Si la premisa de los promoventes es que al interior del Parlamento no hay un procedimiento a través del cual se puedan dirimir los conflictos sobre las violaciones de los derechos de los legisladores, resolver que la problemática debe plantearse en el ámbito parlamentario generaría la posibilidad de que no sea analizada (en caso de que efectivamente no haya una vía para hacer valer este tipo de planteamientos).

Además, mediante la definición de esta cuestión no se incidiría en el ámbito de atribuciones del Parlamento porque la pretensión de los promoventes es que al interior del propio Senado se instaure un proceso, con ciertas garantías mínimas, para la defensa de su función representativa.

En consecuencia, partimos de que la definición de ciertos derechos parlamentarios, como propios del estatus representativo, lleva a que estén comprendidos en la vertiente

del derecho fundamental al desempeño del cargo, lo cual tiene como implicación directa la posibilidad de que los titulares reclamen su protección cuando consideren que el poder político los ha limitado ilegal e ilegítimamente.

El derecho a un mecanismo de tutela constituye un elemento indispensable para que los derechos parlamentarios no queden supeditados a la voluntad de las mayorías. Justamente de ello depende que las minorías políticas puedan ejercer de manera efectiva un control parlamentario y que desplieguen adecuadamente su papel representativo, de conformidad con el arreglo institucional dispuesto en la Constitución.

Desde esta perspectiva, la Corte IDH ha señalado que "la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio [...]"[44].

Cabe destacar que el planteamiento de los promoventes se relaciona con la falta de tutela de sus derechos parlamentarios en el marco de un procedimiento para la designación de la persona titular de un órgano constitucional autónomo: la CNDH.

---

[44] Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.

Al respecto, la Comisión de Venecia ha referido que una forma de asegurar la neutralidad política en la designación de servidores públicos de alto rango y de miembros de órganos independientes, como la *ombudsperson*, es el establecimiento de una mayoría calificada. Dicho órgano especializado también ha recomendado que el procedimiento se organice de tal manera que se estimule el diálogo interno y el consenso entre las distintas corrientes políticas[45].

En apego a esos estándares, en el artículo 102, inciso B), párrafo séptimo, de la Constitución general se establece una mayoría calificada para la designación de la persona que presida la CNDH (dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República).

Este marco normativo evidencia la relevancia de que las minorías políticas tengan una garantía para el desempeño de su encargo, de manera que cuenten con una instancia para plantear la violación de sus derechos parlamentarios y la contravención de las disposiciones constitucionales y legales que regulan los procedimientos en los que participan. Lo anterior, particularmente cuando está involucrada la implementación del diseño institucional a partir del cual cobra vigencia un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos poderes e incorporando a los órganos autónomos.

[45] Comisión de Venecia. *Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist.* 21-22 de junio de 2019. Opinión núm. 845 / 2016, párrs. 141 y 143.

Así, el derecho al acceso a la justicia cobra vigencia en relación con las posibles violaciones a los derechos parlamentarios, entendidos como una dimensión del derecho al desempeño del cargo. De los artículos 17 constitucional y 25 de la CADH se desprende el derecho a una tutela adecuada y efectiva contra los actos violatorios de los derechos humanos, mientras que el artículo 8 del mencionado tratado internacional exige la observancia de ciertas garantías mínimas en este tipo de procedimientos que tengan por objeto la determinación de los derechos de cualquier carácter (comprendiendo los parlamentarios), mismas que no se limitan a los recursos judiciales en sentido estricto[46].

De manera más puntual, el artículo 25 de la CADH establece una exigencia de implementar un recurso para la tutela de los derechos que cumpla ciertas características, a saber: ***i)*** que sea adecuado, lo que significa que debe ser "idóne[o] para proteger la situación jurídica infringida"[47]; es decir, es necesario que mediante el mecanismo se establezca si se ha incurrido en una violación de derechos y proveer lo necesario para su remedio[48]; ***ii)*** que sea efectivo, de manera que sea "capaz de producir el

[46] Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párrs. 71 y 72.
[47] Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 181.

[48] Corte IDH. Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019, párr. 101.

resultado para el que ha sido concebido"[49] y que las condiciones generales del país (como falta de independencia del órgano resolutor) o las circunstancias particulares del caso (denegación de justicia o impedimento de acceso) no lleven a que sea resulte un recurso ilusorio[50]; ***iii)*** que sea accesible, de modo que no se impongan formalidades excesivas ni se establezcan otras condiciones que imposibiliten hacer uso del medio (como obstáculos físicos, económicos o de otro tipo); y ***iv)*** sencillo y rápido, tomando en cuenta las violaciones alegadas y los derechos involucrados.

En relación con la posibilidad de control sobre los actos o procedimientos en el seno del órgano legislativo, la Comisión de Venencia ha referido que las decisiones de los órganos del Parlamento pueden estar sujetos a procedimientos internos de revisión, o bien, a uno de carácter externo. Si se opta por un modelo de control interno, ha precisado que es necesario que la oposición tenga una adecuada representación en la integración de los órganos competentes, así como el establecimiento de garantías mínimas de debido proceso.

A su vez, ha destacado que si bien un modelo que contemple la revisión por parte de un órgano externo, como la corte constitucional u otra autoridad jurisdiccional de alto rango, es

[49] 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, párr. 118.

[50] Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 208.

menos respetuoso del Parlamento, garantiza de mejor manera la independencia de quien definirá las disputas[51].

En el caso se debe resolver si la normativa aplicable prevé un mecanismo a través del cual los y las legisladoras pueden hacer valer posibles violaciones a sus derechos y procedimientos de índole parlamentaria, o bien, si ante ese vacío se instauró un procedimiento adecuado para la tutela de esos derechos.

Al respecto, los promoventes sostienen que el once de noviembre del año en curso solicitaron a la Mesa Directiva del Senado la implementación de un procedimiento que fuera idóneo para plantear la existencia de vicios en el procedimiento de designación de la titular de la CNDH y el desahogo de elementos probatorios. Manifiestan que, en su momento, reconocieron que en la normativa interna no existe acción o procedimiento para cuestionar la legalidad de las determinaciones de la Mesa Directiva que afectaran los derechos de las y los senadores.

También señalan que no solicitaron que se presentaran mociones parlamentarias en términos de la reglamentación, sino un procedimiento idóneo que permitiera el análisis de la controversia. Por último, también reclaman el desechamiento por parte de la presidente de la Mesa Directiva de la acción

---

[51] Comisión de Venecia. *Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist.* 21-22 de junio de 2019. Opinión núm. 845 / 2016, párrs. 155 y 156.

innominada que presentaron en relación con el procedimiento de elección de la titular de la CNDH.

En consideración de quienes suscribimos este documento, en la normativa aplicable no se prevé un mecanismo idóneo para la protección de los derechos de las y los legisladores, particularmente por lo que hace a los procedimientos de nombramientos que están a cargo del Senado.

No pasa inadvertido que los artículos 103 y 111 del Reglamento del Senado de la República prevén la **moción de procedimiento** que tiene como propósito reclamar las resoluciones del presidente de la mesa directiva que se apartan de la normatividad aplicable y que se resuelve consultando al Pleno si se aprueba o no la moción, a fin de proceder en consecuencia.

No obstante, se considera que dicha moción no constituye un medio de defensa idóneo ni efectivo porque: a) no permite una revisión imparcial pues la moción la resuelven los propios senadores, esto es, actores que intervinieron en los procedimientos que se busca revisar; b) está sujeta a una lógica mayoritaria.

En primer lugar, según se ha expuesto y en los términos de la sentencia aprobada, la Sala Superior del Tribunal Electoral no podría conocer directamente de los planteamientos relativos a la violación del derecho al voto de las y los senadores promoventes, en la medida en que se trata de la designación de una autoridad

que no tiene vínculo alguno con el despliegue de funciones electorales.

Por su parte, a primera vista, se aprecia que la normativa en materia de amparo condiciona la procedencia de este recurso judicial tratándose de actos vinculados con la designación de cargos de los órganos autónomos constitucionales u otro tipo de elecciones por parte de las cámaras del Congreso de la Unión.

En ese sentido, en el artículo 61 de la Ley de Amparo se establece lo siguiente:

> "El juicio de amparo es improcedente:
> [...]
>
> V. Contra **actos del Congreso de la Unión**, su Comisión Permanente o **cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones** en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, **órganos dotados de autonomía constitucional** u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza;
>
> [...]
> VII. Contra las **resoluciones** o declaraciones del Congreso Federal o **de las Cámaras que lo constituyen**, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como **en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente**
> [...]".
>
> (Énfasis añadido).

Más allá de los posibles cuestionamientos sobre la constitucionalidad o convencionalidad de las cláusulas transcritas, se tiene información respecto a que recientemente se ha determinado la improcedencia de juicios de amparo indirecto presentados en contra de la designación de la titular de la CNDH[52].

Ello obedece en buena medida a que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis aislada LXXXIX/2006, de rubro: **COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN O RATIFICACIÓN DE SU PRESIDENTE, EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITE ACTOS SOBERANOS, A LOS QUE RESULTA APLICABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO**[53].

También se destaca que, si bien la acción de inconstitucionalidad posibilita que una minoría parlamentaria del Senado presente controversias respecto a la inobservancia de las formalidades de los procedimientos, se limita a cierto tipo de actos de las autoridades legislativas, a saber, las normas de carácter general (leyes federales y tratados internacionales).

Por último, se corrobora que en la reglamentación del Congreso de la Unión y, en particular, del Senado no se contempla un

---

[52] Nos referimos a los expedientes Amparo indirecto 2708/2019 y Amparo indirecto 1747/2019-IV (conoció el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México).
[53] [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, diciembre de 2006; Pág. 230.

mecanismo idóneo y efectivo para la tutela de los derechos parlamentarios, en el cual se observen las garantías mínimas para un debido proceso.

Dado que el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y el juicio para la protección de los derechos político-electorales no resultarían procedentes para el análisis de las violaciones a los derechos parlamentarios alegadas por los y las senadoras promoventes, y derivado la no contemplación de un mecanismo interno para la tutela de los derechos de las minorías parlamentarias que reclamaban la vulneración de cuestiones inherentes al ejercicio de su representación política, como el derecho al voto en la designación de un cargo de alto rango; se tiene por demostrada, en el caso, la violación del derecho al acceso a la justicia en relación con el derecho a ser votado, en su dimensión de desempeño del cargo.

Ya en otras ocasiones esa situación ha llevado al Estado mexicano a la Comisión Interamericana o a la Corte IDH. Así sucedió en los casos 10.180 México CIDH[54] y Castañeda Gutman.

En el primer caso, la Comisión fijó los contornos de las garantías político-electorales, fundadas en un sistema capaz

[54] Véase Becerra Rojasvértiz y Gama Leyva, Leopoldo, *Derechos políticos y democracia en México. Reflexiones al caso 10.180 México CIDH,* México, TEPJF, 2014.

de asegurar, jurídicamente, el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos.

Esto a partir de una queja que cuestionaba la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, y en general las leyes electorales mexicanas, por la inexistencia de un mecanismo eficaz para la protección de los derechos políticos en virtud de las limitaciones del juicio de amparo mexicano.

En el segundo caso, la Corte IDH encontró al Estado mexicano responsable por la violación del derecho de protección judicial al no ofrecer a Castañeda Gutman un recurso idóneo para reclamar a su derecho político a ser elegido vía una candidatura sin partido.

Con estos precedentes, deberíamos promover la deliberación y planteamos si las y los senadores tienen derecho a un recurso en contra de las violaciones a su derecho de ejercer el cargo y, de ser así, cuál debería ser la vía idónea para ello.

Así, a partir de la solicitud de los promoventes, se debió instaurar un procedimiento que les permitiera la presentación de sus planteamientos y el desahogo de pruebas, así como el análisis y resolución de la controversia por un órgano del Senado que cumpliera un estándar mínimo de imparcialidad y en el que estuvieran debidamente representadas las fuerzas políticas minoritarias.

Este tipo de mecanismos deben integrarse de tal manera que se garantice un estándar razonable de independencia e imparcialidad en la valoración de la controversia, debe garantizar el derecho de defensa de las partes involucradas y la decisión final precisa estar debidamente motivada.

Aunque no son exigibles todas las garantías propias de un órgano jurisdiccional, se deben cumplir condiciones mínimas para asegurar que la determinación no sea arbitraria[55].

Por las razones expuestas, consideramos que se debió entrar al estudio de fondo del planteamiento de los actores relativo a la negativa a instrumentar un recurso efectivo y concederles la razón en cuanto a que se imposibilitó desplegar una actividad inherente al cargo que desempeñan: la promoción de medios de defensa respecto a sus derechos parlamentarios.

En ese sentido, se debió ordenar a la Mesa Directiva que adoptara las medidas adecuadas para la instauración de un mecanismo mediante el cual se valoraran los planteamientos sobre los posibles vicios en el procedimiento de designación de la titular de la CNDH y que cumpliera con las garantías mínimas expuestas en el presente.

---

[55] Corte IDH. Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 119.

Con respaldo en las ideas desarrolladas, formulamos el presente voto particular conjunto.

MAGISTRADA	MAGISTRADO
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS	REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN