



Temas selectos de  
Derecho Electoral

# El derecho electoral y el derecho parlamentario.

Los límites de la competencia  
del TEPJF

Luis Raigosa Sotelo



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación



Temas selectos de **21**  
Derecho Electoral

**El derecho electoral  
y el derecho parlamentario.**  
Los límites de la competencia  
del TEPJF

Luis RAIGOSA SOTELO

342.7916 Raigosa Sotelo, Luis.  
R522d

El derecho electoral y el derecho parlamentario : los límites de la competencia del TEPJF / Luis Raigosa Sotelo. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

63 pp.-- (Serie Temas selectos de derecho electoral; 21)

ISBN 978-607-708-042-8

1. Derecho electoral – Aplicación de las leyes. 2. Derecho parlamentario – Aplicación de las leyes. 3. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Competencias. 4. Justicia electoral – México. I. Título. II. Serie.

### **SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL**

DR. 2011 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, Colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,  
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-042-8

Impreso en México

# DIRECTORIO

## Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa  
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

## Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena



## PRESENTACIÓN

El doctor Luis Raigosa Sotelo, académico del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), nos entrega en esta ocasión un texto que se inserta en el debate sobre los límites de los derechos políticos frente a lo que se ha dado por denominar derecho parlamentario. Esto lo hace a partir del análisis de algunas de las sentencias recientes más relevantes que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la materia.

La primera sentencia abordada por Raigosa fue clasificada como SUP-JDC-1711-2006 y deriva de un recurso interpuesto por algunos integrantes de la bancada del partido Convergencia en la Cámara de Senadores, quienes se inconformaron contra el acuerdo del Senado mediante el cual se integraron las comisiones ordinarias en 2006, por considerar que con base en su representación en la cámara deberían corresponderles más presidencias en comisiones de las asignadas por el acuerdo. La sentencia del TEPJF fue en el sentido de considerar infundados los agravios, salvo por el magistrado Manuel González Oropeza, quien formuló voto particular argumentando la definitividad del acto reclamado y la afectación del derecho a ser votado desde la perspectiva del principio *pro homine*, mientras que el magistrado Flavio Galván Rivera también lo hizo pero manifestándose por el sobreseimiento integral del juicio.

La siguiente sentencia analizada por el autor es la SUP-JDC-144-2007. Se trata de un caso en donde un diputado del Partido Acción Nacional (PAN) en Campeche había sido nombrado por la dirigencia de su partido para coordinar la fracción parlamentaria del mismo en el Congreso local, aunque posteriormente fue sustituido aparentemente sin habersele siquiera notificado. Acudió ante el TEPJF

argumentando principalmente la violación a sus derechos político-electorales de votar y ser votado, en las modalidades de acceso y ejercicio inherente del cargo o de participación en la vida política del país, y el derecho de afiliación. En este caso, la magistrada presidenta Alanis Figueroa y el magistrado González Oropeza se opusieron al proyecto y emitieron voto particular, pues exponían el hecho de que al haberse efectuado la sustitución por parte de la dirigencia partidista estatal y no por algún órgano legislativo, el Tribunal debió declararse competente para analizar el fondo de la controversia promovida por el afectado.

La resolución SUP-JDC-67-2008 y acumulados también es estudiada por el doctor Raigosa, la cual es consecuencia de un recurso interpuesto por algunos diputados del PAN en el Congreso estatal de Puebla. Las peculiaridades del caso llevaron igualmente a que la discusión se centrara en decidir si el acto impugnado pertenecía al derecho parlamentario administrativo o si por el contrario era susceptible de tutela judicial. Los magistrados Galván y González Oropeza formularon voto particular en el mismo sentido que cada uno lo hizo en el caso de la sentencia SUP-JDC-1711-2006.

Por último, el autor refiere los recursos que derivaron de un suceso coloquialmente conocido como las Juanitas, en clara alusión a Rafael Acosta Ángeles, alias Juanito, quien ganó la elección para jefe delegacional en Iztapalapa, Distrito Federal, para posteriormente renunciar al cargo a favor de Clara Brugada, precandidata que vio frustrado su intento de ser abanderada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) por una resolución del TEPJF.<sup>1</sup> Las sentencias analizadas aquí son resumidas por el autor de la siguiente forma:

---

<sup>1</sup> Véanse las sentencias SUP-JDC-495/2009, SUP-JDC-496/2009, SUP-JDC-497/2009, SUP-JDC-498/2009 y SUP-JDC-499/2009, que se refieren al caso Brugada-Oliva, que derivaron del procedimiento de selección interno del PRD para designar candidato a jefe delegacional de Iztapalapa.

SUP-JDC-3049/2009, y su acumulado, el SUP-JDC-3048/2009, el TEPJF admitió competencia para conocer de dos clases de peticiones. En una de ellas, una diputada federal en funciones, Olga Luz Espinosa Morales, quien había solicitado licencia definitiva, pide al Tribunal obligue a la Cámara de Diputados que resuelva en forma definitiva una solicitud de licencia al cargo de representación del que es titular; a su vez, en la segunda petición, un diputado federal suplente precisamente en la fórmula de la legisladora Espinosa Morales, y quien, por tanto, no está en funciones, solicita al Tribunal que revoque y ordene a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que le llamen para tomar protesta para asumir el cargo de diputado federal.

Cada una de estas sentencias es desgranada con enorme detalle por el autor, quien pone particular atención al sentido de los votos particulares formulados por el magistrado González Oropeza. Adicionalmente, refiere algunas ventajas y carencias del nuevo Reglamento del Senado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010.

Otro aspecto interesante son sus comentarios sobre la experiencia de España a la luz del análisis comparados (que derivan de los argumentos contenidos en los votos particulares del magistrado González Oropeza), así como los que vierte sobre la relación juicio de amparo-juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

En suma, el análisis del doctor Raigosa evidencia la existencia de una incógnita sobre el alcance del derecho electoral frente al sistema de normas que rigen la dinámica legislativa. Esto, en un plano de exquisitez, podría entenderse como los límites a la independencia y autonomía entre las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, que no es para nada baladí.

Adicionalmente, el autor evalúa el trabajo del Tribunal a partir de las sentencias que toma como referentes empíricos, lo cual significa un valor agregado al texto por lo menos en dos sentidos: por lo que aporta al análisis en sí y porque pone de manifiesto la apertura del Tribunal a la crítica constructiva y fundamentada sobre su trabajo jurisdiccional.

El lector tendrá oportunidad de adentrarse en este debate contemporáneo y emitir su propia opinión. Confiamos que este material sea de gran utilidad y brinde los elementos suficientes como para que tal juicio cuente con sólidos argumentos.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

## EL DERECHO ELECTORAL Y EL DERECHO PARLAMENTARIO. LOS LÍMITES DE LA COMPETENCIA DEL TEPJF

*Luis Raigosa  
Sotelo*

*Licenciado en Derecho (UNAM), doctor en  
Derecho (U. Complutense), investigador  
visitante (U. de Yale). Miembro del SNI.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Revisión de algunos casos de interés en el estudio de este problema; III. Algunas consideraciones concluyentes; IV. Excursus. ¿Es correcto ejercer control de actos parlamentarios desde el campo propio de la justicia electoral?; V. El Caso de las Juanitas y los límites entre el derecho electoral y el derecho parlamentario, VI. Fuentes consultadas.

### I. INTRODUCCIÓN

El contenido de esta monografía parte de la identificación de un problema interesante que el autor reconoció en algunas resoluciones del TEPJF. En varias de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal, este órgano jurisdiccional conoció y resolvió sobre cuestiones jurídicas que afectan actos o situaciones propias del ámbito legislativo; es decir, dentro del espacio de las relaciones que suelen darse al interior de los órganos de representación popular, como un Congreso local, la Cámara de Diputados o el Senado de la República. Pero en los asuntos de referencia, el TEPJF intervino a solicitud de

ciudadanos quienes requirieron la protección jurisdiccional que despliega este órgano, a través de la vía procesal propia para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano. Las soluciones aportadas en los casos analizados muestran diferentes posiciones jurídicas de los integrantes del órgano jurisdiccional, y las soluciones dadas en ellos pueden evidenciar, asimismo, en opinión del suscrito, la necesidad de estudiar algunos elementos que soportan teóricamente las decisiones.

Específicamente, la problemática que se desarrolló en los diversos casos que fueron analizados, muestran la necesidad de explorar los ámbitos que son propios del campo del derecho parlamentario y los que pertenecen al espacio de regulación del derecho electoral, pues de la posible distinción de los linderos propios de ambas parcelas jurídicas puede justificarse la competencia que es propia de este Tribunal y, consecuentemente, la que está fuera de ella.

Es necesario puntualizar que ya elaboré una primera aproximación, muy breve, al tema de la complejidad de la fijación clara de las fronteras entre estas dos parcelas del derecho.<sup>1</sup> Sin dejar de reconocer este antecedente, en esta monografía haré un estudio con mayor amplitud de las sentencias consideradas en el artículo mencionado, tomando como eje de la argumentación la problemática anunciada.

---

<sup>1</sup> Véase Raigosa, Luis, "Consideraciones sobre la 'actitud interpretativa' del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante cuestiones ubicadas en el límite entre el derecho electoral y el derecho parlamentario", contenido en la Revista *Justicia Electoral*, núm. 6 (2010, 267-92) auspiciada por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## II. REVISIÓN DE ALGUNOS CASOS DE INTERÉS EN EL ESTUDIO DE ESTE PROBLEMA<sup>2</sup>

### 1. UN CASO QUE RESUELVE SOBRE LA INDEBIDA INTEGRACIÓN DE COMISIONES LEGISLATIVAS AL INTERIOR DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN LA LX LEGISLATURA<sup>3</sup>

El 7 de diciembre de 2006, al poco tiempo de haber iniciado su labor jurisdiccional la nueva integración de la Sala Superior del TEPJF el 1 de noviembre de 2006, este órgano jurisdiccional de última instancia, especializado en materia electoral, emitió una primera decisión muy interesante mediante la cual resolvió un problema jurídico que involucraba a legisladores y autoridades parlamentarias, al cual le llamaremos el Caso Senadores. Consideramos que este caso es el que inicia el debate muy interesante al interior de la Sala Superior del TEPJF sobre su competencia para conocer de asuntos que le eran sometidos a su autoridad, en tanto que para la mayoría de los magistrados se ubican en la parcela jurídica denominada derecho parlamentario, lo cual inhabilita de su conocimiento al Tribunal, mientras que para más de un magistrado el Tribunal sí cuenta con la competencia para conocer de estos asuntos, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> La elección de los casos para su análisis se apoyó en la que el autor había realizado para el artículo mencionado en la nota anterior, tomando en cuenta las inquietudes y orientaciones formuladas por secretarios de estudio y cuenta de ponencias de la composición anterior y de la composición actual del TEPJF.

<sup>3</sup> Este asunto fue sólo mencionado en el artículo referido de Raigosa (2010, 267-92), pero en esta monografía lo analizo con detalle.

<sup>4</sup> El Caso Senadores es el SUP-JDC-1711/2006.

### Resumen del caso

La sentencia resolvió una petición presentada por cinco senadores integrantes del grupo parlamentario de Convergencia por la Democracia, quienes habían impugnado ante la Sala Superior, por la vía de los derechos político-electorales del ciudadano, el Acuerdo parlamentario aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores para la integración de las comisiones ordinarias, de 3 de octubre de 2006. En opinión de los quejosos recogida por la sentencia, el acto del Pleno:

... vulnera su derecho a ser votados, pues los excluye de las juntas directivas de tales comisiones, no obstante asistirles derecho a ocupar esos cargos directivos: dos presidencias y cuatro secretarías, dada la proporción que como grupo parlamentario representan en la Cámara de Senadores, lo cual se traduce, según ellos, en la vulneración del derecho al acceso y al ejercicio inherente del cargo para el cual fueron electos, e implica —afirman— la restricción del derecho a participar en la vida política del país.

La resolución del Tribunal sostiene que los motivos de inconformidad planteados son infundados, y declara el sobreseimiento, porque el Acuerdo incide en el ámbito del derecho parlamentario administrativo, en tanto que el acto de integración de las comisiones parlamentarias es una actuación del Senado respecto a la organización y división interna, sin que tales actos reclamados formen parte de los derechos político-electorales de los demandantes.

El primer voto particular, del magistrado presidente Flavio Galván Rivera, también sostuvo el sobreseimiento del caso, pero, a diferencia de la sentencia, justificó su propuesta en un argumento formal, sin hacer referencia a una posible invasión al campo del derecho parlamentario a través de la actuación del Tribunal, en tanto

que, dijo, los demandados carecían de legitimación procesal activa, *ad procesum*, porque los actores “aun cuando afirman demandar de manera individual, es evidente que no hacen valer sendas pretensiones personales para ser restituidos o respetados en el ejercicio de un derecho personal, sino que demandan como ‘fracción parlamentaria’, sustentando su acción en el derecho colectivo y común que dicen tener, al constituir un grupo parlamentario”, y por ello, los quejosos no satisfacen el requisito del artículo 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual establece que:

El juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procederá cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos’....

Para el magistrado emisor del voto particular, por tanto, la clave de la solución al problema jurídico mediante el sobreseimiento no está en el espacio normativo propio de los actos de nombramiento de los integrantes de las comisiones, cuestión que podemos denominar de orden material, sino en la carencia de requisitos procesales para demandar, cuestión más bien de carácter formal.

El segundo voto particular, emitido por el magistrado Manuel González Oropeza, es muy interesante. Podemos rescatar de él una propuesta fundamental que opera como guía de su argumentación, digamos como “actitud interpretativa”,<sup>5</sup> que expresó de la siguiente manera:

---

<sup>5</sup> Sobre el concepto “actitud interpretativa”, véase Raigosa (2010, 267-92).

**... sostengo la opinión de que este Tribunal tiene vocación en el ámbito de la protección de los derechos políticos. En efecto, no sólo debe intervenir en las controversias electorales sino también en las que planteen derechos políticos. Por ello, tiene plena capacidad para conocer de todos estos derechos y, de ser necesario, en aras de su protección, definir a través de la jurisprudencia estos derechos políticos, entendidos en su acepción la más amplia.\***

Continúa el argumento afirmando que “...se trata de un derecho político que se deriva del derecho de ser votado, ya que contrariamente a lo sostenido por la mayoría, **el derecho que aquí se reclama tiene como fundamento la situación jurídica de igualdad para ejercer de manera efectiva las funciones inherentes al cargo de senador de la República**”.\*

#### **Algunos aspectos controvertidos que inciden en la problemática de la relación derecho electoral-derecho parlamentario**

De los tres textos que componen la resolución, esto es, la sentencia y los dos votos particulares, me parece que el de mayor interés y riqueza de análisis para mostrar la problemática sobre los límites entre el derecho electoral y el derecho parlamentario es el que emitió el magistrado Manuel González Oropeza. El magistrado, uno de los más reconocidos especialistas en historia constitucional mexicana, sostiene en su postulado claramente expresado en los dos textos transcritos, la conveniencia o necesidad de ampliar la competencia del TEPJF hacia un espacio de acción jurisdiccional de

---

\* Énfasis añadido.

protección que incluiría a todos los derechos políticos, excediendo el espacio asignado hasta ahora tanto por el Órgano Reformador de la Constitución, como por las interpretaciones sobre el particular emitidas por este mismo órgano jurisdiccional. Consecuente con este postulado, concluye que la demanda contra el acuerdo del Pleno del Senado, de 3 de octubre de 2006, satisface de manera suficiente los requisitos para actualizar la competencia del Tribunal porque:

- Hay un acto impugnado, consistente en el referido Acuerdo del Pleno.
- El acuerdo afecta la esfera de derechos de los actores, porque les privó de una presidencia y de dos secretarías de comisiones ordinarias.
- Existe la posibilidad jurídica y material de reparar el derecho político-electoral violado.

Si se analiza la teoría del magistrado disidente con la que pretende defender la tesis de la ampliación de la competencia del TEPJF desde su óptica de los derechos políticos en general, y se hace desde la diversa que considera sólo los derechos políticos que entran en la subclase de los derechos político-electorales, habría que concluir que este voto particular comete el error lógico de la **conclusión inatiente** (Copi 1987, 97-99).<sup>6</sup> En efecto, en el análisis de estos tres elementos que en opinión de González Oropeza satisfacen la pretensión de competencia, se identifica que los dos primeros sí cuentan con elementos probatorios suficientes; pero véase cómo sólo se prueba que efectivamente se ha producido una afectación de derechos, mediante la cual a varios senadores les fue conculcada una legítima pretensión

---

<sup>6</sup> La falacia de la *conclusión inatiente* o *ignoratio elenchi*, como la llaman los lógicos, “se comete cuando un razonamiento que se supone dirigido a establecer una conclusión particular es usado para probar una conclusión diferente”.

de contar con una presidencia y dos secretarías en sendas comisiones ordinarias. Sin embargo, el tercer elemento, que es precisamente en donde se centra el problema, en tanto que aporta como razón para validar la competencia del Tribunal la posibilidad jurídica y material de reparar el daño **político-electoral** violado, no llega a contar con argumentos suficientes para alcanzar a probar que el TEPJF sí tiene la plena capacidad jurídica de conocer de derechos políticos que no sean electorales, lo cual parece ser el núcleo de su argumento para sostener la capacidad jurídica del Tribunal para este caso. Es decir, el voto prueba sólo la existencia de la violación de derechos pero políticos, en la categoría de derechos parlamentarios, pero no de derechos políticos en la categoría de derechos electorales.

Un poco más adelante en el texto se identifica que el argumento del emisor de este voto particular para sostener que hay un vínculo entre, por una parte, el derecho a ser votado del ciudadano, que es una de las expresiones de los derechos político-electorales, y por otra, el derecho de los legisladores de contar con miembros en las juntas directivas en las comisiones ordinarias, lo soporta, en su voto, en el vínculo del derecho a ser votado, cuestión que inobjetablemente es político-electoral, con la función legislativa, a su vez, elemento que sin género de duda es político-parlamentario: “la realización material del derecho a ser votado se traduce en el ámbito del desempeño de la función legislativa, en el Senado de la República, en el derecho a legislar, el cual lleva implícita la forma material de organización que esta Cámara prevé para el desarrollo de sus funciones”, y continúa afirmando que:

el ejercicio de la función legislativa debe fundamentarse en el respeto de los principios de equidad y de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios. Al no darse este supuesto, se rompe el principio de igualdad entre legisladores... porque dicho principio lleva implícito el de la igualdad entre los electores respecto de su voto.

Estos razonamientos no son lógicamente sostenibles, al menos hasta donde se alcanza a identificar con la argumentación que aporta el voto particular, por la sencilla razón de que, si se aceptaran, llevarían a afirmar que cualquier acto jurídico al interior de cualquier órgano legislativo, y no solamente los actos propios de la función legislativa —en tanto que son realizados por legisladores, y éstos son siempre órganos que ejercieron el derecho a ser votado—, justificaría su impugnación ante el Tribunal Electoral, dejando imposible de ejercer cualquier acción judicial. Incluso podría llegarse a considerar si el argumento admitiría su uso para el ámbito del Poder Ejecutivo, habida cuenta que también él accede al poder a través de vías electorales, al igual que los legisladores federales y locales. Quizá aquí estemos ante un razonamiento también falaz, frente al cual se esgrime un **argumento apagógico**, en tanto que nos parece que hemos identificado un absurdo lógico al cual se arribaría, de aceptarse la premisa del argumento del voto.

Adicionalmente, esta afirmación no contiene ningún elemento argumentativo para sostener la afirmación de la relación “implícita” entre la función legislativa soportada en la equidad y proporcionalidad parlamentarias y la igualdad entre los electores. Ante esta carencia de razones, difícilmente puede aceptarse esta afirmación.

Pero, ¿puede aceptarse que tiene esa vocación o alcance la vía procesal del juicio protector de derechos político-electorales de ciudadanos como para abarcar estos nuevos espacios que son propios de los derechos políticos de los legisladores, que parecen exceder del espacio propiamente político-electoral? La interesante e innovadora propuesta del magistrado González Oropeza habría de construirse, en mi opinión, sobre una teoría que tuviera un soporte sólido que, hasta donde avanza el texto que la propone, no ha sido construida.

## 2. UN CASO QUE MANTIENE LA DIVISIÓN DE CRITERIOS JURÍDICOS EN EL TRIBUNAL, EN MATERIA DE LÍMITES ENTRE EL DERECHO ELECTORAL Y EL DERECHO PARLAMENTARIO, AL RESOLVER SOBRE ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS CON EFECTOS AL INTERIOR DE ÓRGANOS PARLAMENTARIOS

El 21 de marzo de 2007, a escasos tres meses después de la emisión de la sentencia revisada en el apartado anterior, la Sala Superior del máximo tribunal especializado en materia electoral —con excepción de las cuestiones vinculadas con la validez de las leyes electorales presuntamente inconstitucionales, que son materia de las acciones de inconstitucionalidad, y, por ello, del exclusivo conocimiento del órgano Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme lo establece el artículo 105 constitucional— emitió una resolución que vuelve a mostrar las discrepancias de sus integrantes en relación con su competencia para conocer de actos que, en principio y bajo la consideración de la mayoría de los integrantes del órgano jurisdiccional, pertenecen al ámbito propio del derecho parlamentario y no al del derecho electoral, lo que inhabilita al TEPJF para conocer y resolver, opinión que magistrados disidentes vuelven a cuestionar.<sup>7</sup>

### **Resumen del caso**

Como ya fue analizado en otro momento,<sup>8</sup> el asunto se refiere a la impugnación presentada por Mario Enrique Pacheco Cevallos, diputado local del Congreso del Estado de Campeche, contra el

---

<sup>7</sup> Nuevamente es un juicio para proteger los derechos político-electorales, el SUP-JDC-144/2007.

<sup>8</sup> Nos referimos de nuevo al artículo citado en Raigosa (2010, 267-92). Le denominamos Caso Campeche.

acto mediante el cual fue removido del cargo de coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en ese Congreso, por decisión de la presidenta del Comité Directivo Estatal de ese instituto político en el estado de Campeche. La sentencia del TEPJF sostuvo que el acto impugnado pertenece al ámbito del derecho parlamentario y no al del derecho electoral, por lo cual decreta el sobreseimiento. En su argumentación, este órgano sostiene que quedan excluidos de la protección jurisdiccional “los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario partidista, como los concernientes a la organización interna de los grupos parlamentarios y la designación del coordinador respectivo, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho fundamental a estudio”. Para apoyar su razonamiento, la Sala Superior transcribe la tesis relevante con el rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA (Tesis S3EL 026/2004),<sup>9</sup> en la cual expresamente el Tribunal había aceptado la separación del derecho parlamentario frente al electoral, impidiendo que sean objeto de control a través de este juicio, cuando se ha reconocido que los actos impugnados son formal y materialmente parlamentarios.

La sentencia puntualiza que dada la condición de servidor público del peticionario, en tanto que es un representante de elección popular, el juicio para la protección de derechos político-electorales

<sup>9</sup> El texto completo está visible en Tesis S3EL 026/2004 (2005, 674-5). Por cierto, al anunciar su transcripción, la sentencia advierte que la tesis relevante sustenta su argumentación *mutatis mutandi*, expresión vaga que no es usual en el campo de la teoría de la argumentación, porque no se alcanza a entender si se trata de un argumento por el ejemplo o de uno por analogía, aunque son éstos dos últimos, a su vez, análogos.

no es procedente, ya que en su condición los beneficios o privilegios inherentes al cargo se incluyen en el espacio del derecho parlamentario. Sólo podrían ser impugnables a través de este juicio, sostiene la resolución, los actos parlamentarios que llevaran a remover o privar de sus funciones a los legisladores mediante procedimientos distintos a los legalmente previstos en distintos ordenamientos, como la responsabilidad penal, o la inhabilitación o suspensión de derechos de legisladores.

El voto particular emitido por los magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Manuel González Oropeza, afirma que el acto controvertido sí es susceptible de tutelarse a través del juicio para la protección de los derechos electorales. El voto sostiene que toda vez que el nombramiento de coordinador de grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el estado de Campeche lleva aparejado el derecho de participar en las sesiones del Comité Directivo Estatal del partido, entonces su remoción sí afecta un derecho político-electoral del quejoso, pues una consecuencia de dicha remoción es, precisamente, impedirle el ejercicio de participar en el órgano partidario mencionado.

### **Cuestiones atinentes a la problemática**

Nuevamente se presentan dos criterios contradictorios acerca de los alcances de la tutela del Tribunal en actos exorbitantes al derecho electoral y propios del derecho parlamentario. Ahora, esta tesis disidente abunda en consideraciones de dogmática parlamentaria para fundamentar la procedencia de la acción judicial en el caso. Orienta sus argumentos hacia la teoría del acto parlamentario para justificar la procedencia de la acción del Tribunal, pero lo hace con escaso acierto, en mi opinión, porque limita inexplicablemente, en su definición, los elementos de los actos parlamentarios en general, a los actos denominados de organización, administración y gestión,

que son ciertamente el tipo de actos parlamentarios aquí contemplados, y tampoco considera todos los elementos definitorios del acto parlamentario admitidos comúnmente por la doctrina, porque olvida el elemento de la voluntad como requisito de existencia de estos actos jurídicos.

La definición de acto parlamentario que ofrece el voto dice así: “(el acto parlamentario es) el ejercicio concreto de una potestad en aplicación del derecho parlamentario... que debe circunscribirse a la esfera de sus competencias, mediante la cual crea, modifica o extingue una situación jurídica de gestión o administración del órgano legislativo.” Para los disidentes, como el acto de nombramiento de coordinador de grupo parlamentario, según afirman, no crea, modifica o extingue una situación jurídica de gestión o administración del órgano legislativo, entonces no es un acto parlamentario, por lo cual sí procede la actuación del Tribunal y no debió sobreseerse el juicio.

Como ya sostuve en otro lugar, la regulación de los órganos parlamentarios denominados grupos parlamentarios, así como el de los titulares de la coordinación de ellos, que tienen sustento constitucional desde la denominada primera etapa de la reforma política, operada en 1977 en la legislación federal mexicana (Benítez y Raigosa 2005, 33-49),<sup>10</sup> les ha conferido un importante conjunto de atribuciones jurídicas. En el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con la vigente Ley Orgánica del Congreso, el coordinador de los grupos parlamentarios encuentra su regulación en el artículo 27, para el caso de la Cámara de Diputados, y en los artículos 74 y 75, para el caso de la Cámara de Senadores. También es oportuno recordar que los coordinadores cuentan con importantes

---

<sup>10</sup> Para una revisión sucinta de las diversas etapas de esa reforma, que conforma un apasionante capítulo de la historia de la democratización mexicana, véase el Capítulo Primero de Benítez (2007), aquí citado.

atribuciones para el funcionamiento de las reuniones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (Raigosa 2005, 158).

En abono a estas consideraciones críticas sobre la carencia de efectos del acto de cambio de coordinador —que sostiene el voto particular a partir de la incompleta definición de acto parlamentario que aporta—, aquí adquiere mucho sentido la invocación del nuevo Reglamento del Senado, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 2010 y que habrá de iniciar vigencia el 1 de septiembre del mismo año, al iniciar el año legislativo, según dispone su artículo Primero Transitorio. La revisión de los contenidos de este nuevo ordenamiento —el cual ha venido a revolucionar el derecho parlamentario federal mexicano, pero que también incorpora muchas reglas ya aplicadas de manera consuetudinaria en sede parlamentaria—, nos permitirá reconocer que la argumentación del voto particular no se sostiene, y adicionalmente, haría falta continuar los estudios sobre estas relaciones entre el derecho parlamentario y el derecho electoral.

En efecto, de conformidad con este nuevo Reglamento, la definición que el artículo 25.1 aporta sobre ellos, no los define expresamente como órganos parlamentarios. Esta cuestión de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, ha sido motivo de debate en la literatura especializada (Ramírez 1984, 109-28; Cillán 1984, 1198-200; García 1987, 75-8; Santaolalla 1990, 140-2). Por otra parte, el Reglamento les confiere autonomía en su organización y funcionamiento internos (artículo 25.2), se entiende que ante los demás órganos del Senado, lo cual abonaría la tesis de que no se trata de órganos legislativos y, por ello, quizá pudiera inferirse que sus actos no son propiamente parlamentarios. Sin embargo, el artículo 25.3 no solamente los prescribe como “forma de organización de los senadores”, sino que les confiere importantes funciones: concurrir al funcionamiento de la Junta de Coordinación Política —órgano directivo del Senado integrado precisamente por los coordinadores

de los grupos parlamentarios y otros senadores—, del Pleno, de las comisiones y de los comités, coadyuvar al desarrollo de los procedimientos legislativos y especiales, en otras actividades del Senado y salvaguardar la disciplina parlamentaria. Es decir, se trata de órganos parlamentarios con importantes funciones, y cuyos titulares, los coordinadores, participan de ellas.

Debe observarse el importante salto que el derecho parlamentario mexicano ha realizado en materia de grupos parlamentarios, desde su creación jurídica hace 33 años, en la referida reforma constitucional de 1977, hasta la regulación que tiene a la fecha. En 1977 se concedió únicamente la función de “garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”. Esa definición funcional de los grupos parlamentarios—sin duda, vaga, quizá expresada así para poder albergar en su expresión una variedad de contenidos flexible— se mantiene formalmente en la Constitución, a la fecha, en su artículo 70. Sin embargo, es claro que al día de hoy, el orden jurídico mexicano les ha otorgado a los grupos parlamentarios un conjunto de funciones que les dan un contenido muy amplio a la escueta función de asegurar una libertad de expresión a las corrientes ideológicas dentro de las Cámaras del Congreso de la Unión, como podría entenderse la tarea que constitucionalmente le fue asignada a estos órganos grupos parlamentarios en 1977. Como se ha visto, el Reglamento del Senado les otorga ya de manera expresa las importantes y variadas funciones que el citado artículo 25.3 ha establecido, las cuales superan ampliamente la función conferida constitucionalmente. De hecho, una lectura atenta de los diversos contenidos que confiere este ordenamiento a los grupos parlamentarios, podría llevar a preguntarnos si estamos avanzando hacia una “grupocracia”, dando un giro de tuerca al régimen de “partidocracia”, en el cual se afirma estamos ahora situados, como un desenvolvimiento natural de la aplicación de las reglas sobre la democracia que se han venido

construyendo en un proceso evolutivo que comenzó precisamente en 1977, proceso que todavía no ha concluido.

Como es natural, estas funciones de los grupos parlamentarios, enunciadas en el citado artículo 25.3 del nuevo Reglamento del Senado, son desarrolladas en otros dispositivos del propio ordenamiento en comento; por ejemplo, el artículo 23.1 establece que:

...en términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de lo dispuesto por la Ley (Orgánica del Congreso), los grupos parlamentarios, la Mesa y el Pleno, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores.

Otro ejemplo de las facultades expresas de coordinadores de grupo parlamentario que les imprime el carácter de órganos legislativos, cuyos actos son, por ende, parlamentarios, es decir, imputables al órgano parlamentario del cual forman parte; es la regla contenida en el artículo 164.3 del mismo Reglamento, que incorpora una figura que la costumbre parlamentaria ya recogía y aplicaba, la denominada “iniciativa con aval de grupo”. Ésta consiste en “una iniciativa suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo a su coordinador”. Por otra parte, el artículo 30 del mismo ordenamiento fija a los grupos parlamentarios las obligaciones de informar y justificar ante el órgano de control interno del Senado, el uso y destino de los recursos presupuestales que se les asignen, con lo cual se refuerza el argumento de que se trata de auténticos órganos parlamentarios. Por tanto, la regulación de los grupos parlamentarios y de sus titulares en este nuevo Reglamento no permite concluir que no tiene efectos parlamentarios su cambio de coordinador, en sentido contrario a lo que sostiene el voto particular.

### 3. DE NUEVO UN CASO SOBRE LA INTEGRACIÓN DE COMISIONES PARLAMENTARIAS, CON IMPORTANTES ARGUMENTOS DE DERECHO COMPARADO A FAVOR DE LA COMPETENCIA DEL TEPJF

Otro asunto, en el cual se impugnó la integración de las comisiones y comités del Congreso del Estado de Puebla, es el SUP-JDC-67/2008, y sus acumulados, SUP-JDC-68/2008, SUP-JDC-69/2008, SUP-JDC-70/2008, SUP-JDC-71/2008, SUP-JDC-72/2008, SUP-JDC-73/2008 y SUP-JDC-74/2008, juzgado el 20 de febrero de 2008. En esencia, los argumentos esgrimidos en la sentencia son los mismos que se presentaron en el denominado Caso Senadores y, consecuentemente, también en este Caso Puebla la Sala Superior resolvió el sobreseimiento de la petición, por considerar que los actos impugnados pertenecen al ámbito parlamentario administrativo. Asimismo, de manera análoga al Caso Senadores, fueron presentados sendos votos particulares por los magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza. En el caso del voto emitido por el magistrado Galván Rivera, este juzgador mantuvo su argumentación emitida en su voto en minoría en el Caso Senadores, consistente en que los peticionarios no accionaron a título personal y de manera individual, sino lo hicieron como pertenecientes a un grupo parlamentario, invocando los derechos precisamente del grupo parlamentario. Por ende, concluye, debió sobreseerse en el juicio.

González Oropeza también reitera aquí su postura emitida en el Caso Senadores, consistente en que el Tribunal sí tiene competencia para conocer de asuntos que la doctrina tradicionalmente reconoce que pertenecen al derecho parlamentario; en consecuencia afirma de manera categórica que:

(el Tribunal) no sólo debe intervenir en controversias electorales, sino también en las que planteen derechos políticos. Por ello, tiene plena capacidad para conocer de todos estos

derechos y, de ser necesario, en aras de su protección, definir a través de la jurisprudencia, estos derechos políticos, entendidos en su acepción más amplia... compete, por ende, a esta Sala interpretar, en cada caso, definir (sic) el alcance del derecho político de ser votado.

También las razones que invoca vuelven a consistir en el vínculo entre el derecho a legislar y el derecho a ser votado.

Pero en este voto, el magistrado disidente incorpora elementos argumentativos nuevos. Uno de ellos es la invocación de tesis de la Quinta Época, que define el concepto de derecho político, al cual adhiere el voto. Las tesis, que por su brevedad e importancia se puede transcribir, determinan lo siguiente:

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

DERECHOS POLÍTICOS. Todo acto de (sic) amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, venga a fundar el modo como se afirme el poder público o se desarrolle en sus funciones, o venga a hacerlo desaparecer, debe calificarse como derecho político.

El emisor del voto en minoría, a partir de estas tesis, concluye que los derechos a votar y ser votado son derechos políticos. Pero luego sostiene que hay dos tipos de titulares de estos derechos: los ciudadanos en general, por una parte, pero también tienen estos derechos los ciudadanos electos que desempeñan cargos de elección popular, quienes tienen el derecho de ejercer el cargo en plenitud y

en igualdad de condiciones entre los ciudadanos electos. Es todavía mayor su énfasis cuando afirma que “...considero que el derecho de votar, si bien se agota con la simple emisión del sufragio, **sus efectos perduran hasta en tanto quien fue beneficiado con la mayoría de votos, deja de ejercer el cargo.** Por tanto, la tutela judicial de este derecho se extiende hasta los efectos del mismo.”\*

A los argumentos presentados, incorpora algunos que tienen apoyo en el derecho comparado, particularmente referidos a la evolución jurisprudencial del Tribunal Constitucional español, en el ámbito del control judicial de los actos internos del Parlamento. Sostiene el magistrado que la justicia constitucional española ha evolucionado hasta considerar, al día de hoy, que los actos parlamentarios internos son recurribles en amparo, cuando lesionan un derecho fundamental reconocido por la Constitución española y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara; es decir, son recurribles por la vía mencionada las violaciones a los derechos y libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios, o más aún, “cualquier acto parlamentario sin valor de ley puede ser susceptible de control por el Tribunal Constitucional mediante el recurso del amparo por una presunta violación de derechos fundamentales.”

El argumento de derecho comparado usado por el magistrado requiere un análisis para identificar sus alcances en nuestro medio. Veamos algunos puntos que puedan resultar de utilidad para ayudar a comprender si es posible otorgarle la plena autoridad que el magistrado le ha otorgado a la experiencia española en este aspecto.

En primer lugar, la doctrina de la impugnación de actos parlamentarios en España tiene su origen en el artículo 23.1 y 23.2 de su Constitución, que señala expresamente lo siguiente:

---

\* Énfasis añadido.

### Artículo 23

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Todo el artículo, pero particularmente el numeral 2, constituye el elemento normativo constitucional que fue interpretado por el Tribunal Constitucional español, en el sentido de que los derechos de diputados y senadores son derechos fundamentales y sólo en esa condición son susceptibles de protección por la vía del amparo español, pero siempre que “pertenezcan al núcleo de su función representativa” (Ortega 2005, 344-7).<sup>11</sup> Como puede entenderse fácilmente, el otorgamiento que literalmente contiene la Constitución española del “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos”, orientó la interpretación del Tribunal para considerar esta norma como derecho fundamental.

Este es el elemento clave de la doctrina española: la erección del derecho al ejercicio al cargo de los legisladores como un derecho fundamental; por tanto, susceptible de tutela por razones de constitucionalidad, mediante el amparo, con apoyo en la interpretación del texto transcrito de su Constitución.

Se afirma que la calificación del denominado *ius in officio* de los parlamentarios como un derecho fundamental, es una original aportación del constitucionalismo español, a grado tal que, en el contexto del derecho europeo, se estima que esta postura constitucional y

---

<sup>11</sup> En la elaboración de elementos críticos al modelo español aceptado por el magistrado González Oropeza, se sigue al autor citado.

su interpretación “se ha distanciado de la doctrina consolidada de los ordenamientos jurídicos comparados, en los que no se duda en considerar al parlamentario como un cargo público representativo que ejerce funciones públicas en el seno de un órgano del Estado que encarna al poder legislativo, funciones que no son consideradas en ningún caso como un derecho fundamental”.<sup>12</sup> Éste ya es un asunto crítico que afectaría la aplicabilidad de la tesis en nuestro medio, toda vez que, en realidad, antes que un argumento de autoridad sólido, es un contraejemplo de una postura doctrinal que interpreta la posición jurídica de los derechos de los legisladores y su eventual justiciabilidad. Esto es así porque si la doctrina española navega “a contracorriente” —porque construye estos derechos de manera diferente a las doctrinas que son imperantes en el contexto del derecho parlamentario europeo—, entonces haría falta, en mi opinión, argumentos para defender el porqué es mejor esta doctrina individual que el resto de la doctrina europea que le es contraria.

Además de las dos diferencias que he apuntado entre la experiencia española y la mexicana sobre este tema, es decir, la que en España se refiere a la existencia de una norma constitucional expresa que regula el ejercicio del cargo público como un derecho fundamental, y la creación de una doctrina emitida por el Tribunal Constitucional acorde con esta norma constitucional, la doctrina española ha resaltado la existencia de algunos problemas, pero de orden teórico, que debilitan la postura del ejercicio del cargo de legislador como un derecho fundamental sometido a tutela por vías de control de constitucionalidad electoral. Así, por ejemplo, se ha señalado que el derecho fundamental de los legisladores, extrañamente, tiene también una dimensión de deber jurídico, lo que resulta ajeno a las características que definen a los derechos fundamentales, salvo

---

<sup>12</sup> Ídem.

disposición constitucional expresa, que para el caso no existe. Por otra parte, también a contrapelo de los derechos fundamentales, este derecho es atribuido a un grupo muy limitado de ciudadanos y no a todos ellos en general, elemento que vuelve a señalar dudas sobre la solidez de este derecho fundamental; y tampoco es claro cómo este derecho se predica sólo por los miembros del Congreso de la Unión y no por todos los poderes públicos.

Como puede observarse, las tesis españolas que han sido invocadas para apoyar la propuesta del voto del magistrado González Oropeza en defensa de la competencia del Tribunal Electoral en temas de derecho parlamentario, no solamente no están soportadas con solidez suficiente en la propia doctrina española, sino que cuentan con antecedentes particulares que las singularizan y distinguen del caso mexicano. Estas dificultades no están superadas en el texto del voto particular y, por ello, considero que haría falta un serio estudio doctrinal o un soporte de razonamientos más complejo y elaborado que el que aporta el voto particular en comentario, para arribar a las conclusiones del voto.

#### 4. SOBRE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL PARA CONOCER DE DERECHOS DE LEGISLADORES, ASUMIDA DE MANERA UNÁNIME<sup>13</sup>

La variedad de problemas jurídicos que pueden ser sometidos a escrutinio y la solución por los órganos jurisdiccionales puede ser muy amplia. En ocasiones, es posible que una cuestión parezca

---

<sup>13</sup> Aunque también este asunto fue considerado en el artículo referido en Raigosa 2010, en esta ocasión es posible realizar un estudio detallado de algunos de los elementos que pueden servir de utilidad para identificar las fronteras entre el derecho electoral y el derecho parlamentario, que sólo se había apuntado entonces.

encajar adecuadamente dentro de un campo jurídico determinado, pero que un análisis detallado permita encontrar algunos aspectos que dificultan esa clasificación, lo que lleve como resultado el que se trate de asuntos que pueden recibir un tratamiento distinto. Esto es lo que, en mi opinión, ocurrió en otro de los asuntos que son objeto de análisis en este ensayo, que sirven para ejemplificar la conveniencia de abordar el estudio de los límites conceptuales entre las parcelas jurídicas mencionadas.

### **Resumen del caso**

En este asunto, resuelto a fines de 2009, concretamente el 30 de diciembre, el SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado, el SUP-JDC-3048/2009, el TEPJF admitió competencia para conocer de dos clases de peticiones. En una de ellas, una diputada federal en funciones, Olga Luz Espinosa Morales, quien había solicitado licencia definitiva, pide al Tribunal obligue a la Cámara de Diputados que resuelva en forma definitiva una solicitud de licencia al cargo de representación del que es titular; a su vez, en la segunda petición un diputado federal suplente, precisamente en la fórmula de la legisladora Espinosa Morales, y quien, por tanto, no estaba en funciones, solicitó al Tribunal que revocara y ordenara a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que le llamasen para tomar protesta para asumir el cargo de diputado federal.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Le he denominado a este asunto como el de las Juanitas y los Juanitos, por evocar el caso de Juanito y la sustitución de candidatas, aparentemente intencionada desde antes de celebrar la elección, para lograr alterar la asunción de un cargo de elección popular por quien no compite abierta o directamente por el cargo en cuestión.

### Las cuestiones problemáticas del caso

La sentencia que resolvió estos dos problemas tiene, en mi opinión, varias cuestiones de especial interés. Sin embargo, ahora me voy a referir solamente al aspecto de la problemática que encierra la posibilidad de asumir la competencia por parte del Tribunal en un asunto debatible, porque está en los límites entre el derecho electoral y el derecho parlamentario.

Sobre este particular, la sentencia asume que la petición de licencia de un legislador en funciones se encuentra dentro del ámbito de los derechos político-electorales del ciudadano y, por ende, es susceptible de protección por la vía electoral mencionada.

Lo primero que llama la atención es que la Sala Superior otorgue un tratamiento similar a los derechos de un diputado en funciones y a los de un diputado suplente. En el primero de los casos, la doctrina de derecho parlamentario suele reconocer que un legislador es un órgano jurídico que cuenta con un conjunto de deberes, derechos, prerrogativas y responsabilidades a los cuales se les designa con el nombre de **estatuto del legislador** (Cossío 2003; Franco 2006, 8-12).<sup>15</sup> Pero también suele aceptarse que el estatuto del legislador le pertenece solamente al legislador que está en funciones, no al que se encuentra en la condición de legislador suplente. En consecuencia, un legislador es, jurídicamente, el conjunto de derechos, deberes, prerrogativas y responsabilidades que el orden jurídico imputa a un sujeto que asume el cargo de representante de elección popular. A diferencia del diputado o senador titular, el legislador suplente no cuenta con ninguno de los derechos, deberes, prerrogativas o

---

<sup>15</sup> Véase especialmente el Capítulo 3 del citado libro del ministro Cossío, en el que analiza con detalle la problemática de los órganos parlamentarios del Senado de la República que él denomina “primarios y simples”; es decir, los legisladores.

responsabilidades del legislador en funciones, aunque ciertamente este sujeto de derecho no está exento de tratamiento jurídico, pues su estatus cuenta con algunos contenidos jurídicos, si bien el que podemos considerar de primera intención es el derecho de asumir el cargo cuando se den los supuestos que la ley o incluso la propia Constitución contemplan para que pueda asumir el cargo como titular. Pero de ninguna manera puede afirmarse que ambos tipos de legisladores, el titular y el suplente, tienen un tratamiento similar por el derecho.

Si bien puede ser claro que ambos sujetos son ciudadanos que ya ejercieron su derecho al voto pasivo, las consecuencias jurídicas de uno y otro ejercicio son diferentes, en tanto que en un caso se tiene el estatus o condición jurídica de diputado propietario, y en el otro, de diputado suplente. En el primer caso, por tanto, se trata de un órgano legislativo, individual o primario, como lo denomina José Ramón Cossío y, siguiendo de cerca esa misma línea argumentativa, Fernando Franco.<sup>16</sup> Por tanto, son sujetos de derecho, pero de contenidos jurídicos muy diferentes a los diputados suplentes, quienes no han completado todavía el ejercicio del derecho al voto pasivo, en tanto que no han asumido el cargo de elección popular y, precisamente por ello, podría considerarse que están en el campo propio del derecho electoral.

De esta manera, el derecho a pedir licencia, que es precisamente el tema sometido a debate en una de las peticiones, la de la diputada Olga Luz Espinoza Morales es claramente un derecho que se encuentra dentro del ámbito propio del citado estatuto de legislador. Es un derecho de un legislador en funciones, no de cualquier ciudadano, sino sólo de aquél que ya ha asumido plenamente el cargo de elección popular y es, por ello, un legislador. No es el único derecho del parlamentario, desde luego, pero sí es uno que sólo puede asumir quien

<sup>16</sup> Véanse las obras citadas de ambos autores.

es legislador. Esto se desprende, sin género de duda, de los artículos 62 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como de otros más de la Ley Orgánica del Congreso, además de contenidos normativos adicionales del ya añoso Reglamento de 1934 y del ahora nuevo Reglamento del Senado.

Por otra parte, la lectura de esta resolución y su comparación con la del Caso Campeche, que se ha revisado en el punto anterior, permite identificar un punto que quizá muestre una inconsistencia argumentativa entre ambas. En efecto, al parecer la justificación esgrimida por la resolución de ese Caso Campeche para considerar que el cambio de coordinador de un grupo parlamentario es propio del derecho parlamentario, y que sirvió para justificar el sobreesimiento, estaba soportada, entre otros, en el argumento que afirma que “los beneficios y privilegios que por ello se obtienen escapan al ámbito de protección del juicio que nos ocupa y se incluyen en los del derecho parlamentario, por tratarse del desempeño del cargo al interior de una legislatura”. Podría considerarse que este razonamiento es también de aplicación en el presente caso que resuelve la petición de licencia de una diputada en funciones, precisamente porque dicha petición versa sobre un derecho —como he dicho—, propio sólo de un legislador en funciones, de manera que es una cuestión que parece tener cabida en la expresión transcrita (se sobresee la petición de licencia por) “tratarse del desempeño del cargo al interior de la legislatura”. Esta cuestión nos lleva a identificar sobre el uso correcto de contenidos que puedan calificar como precedentes judiciales, a fin de entender si en esta resolución de las Juanitas estamos ante un uso correcto o no del precedente.

Para ubicar lo que podemos considerar un correcto uso de precedentes judiciales, conviene entender, en primer lugar, cuándo un caso opera como precedente de otro. No creo que éste sea el sitio adecuado más que para incorporar un concepto de precedente que me permitiré tomar del sistema del *common law*, en tanto que en él forma parte de su mecánica de creación normativa y ha sido un

método utilizado de manera amplia. El sistema de precedentes se apoya en el principio del *stare decisis*, mediante el cual:

...una decisión deliberada y solemne de un tribunal o un juez, dictada luego de discusión, sobre un punto de Derecho planteado correctamente en un caso, y necesaria para su decisión, es una autoridad o precedente obligatorio en el mismo tribunal, o en otros tribunales de igual o inferior rango, en casos subsiguientes, cuando ‘el mismo punto’ se vuelva a litigar; pero el grado de autoridad que corresponda a tal precedente, depende necesariamente de su acuerdo con el espíritu de los tiempos y del juicio de tribunales subsiguientes, respecto de su corrección como una manifestación del Derecho real o vigente, y la compulsión o exigencia de la doctrina es, en último análisis, de orden moral o intelectual, más que arbitraria e inflexible” (Cueto 1987, 90-1).<sup>17</sup>

En consecuencia, si la cuestión de la petición de licencia y la del cambio de coordinador de grupo parlamentario son cuestiones que encajan en el “mismo punto” —como dice el texto transcrito, por ejemplo, por tratarse en ambos casos de aspectos propios del campo del derecho parlamentario—, entonces el Caso Campeche debió haber operado como un precedente del Caso de las Juanitas. Sin embargo, el Tribunal no lo vio así y calificó como caso electoral el de la petición de licencia de un legislador en funciones.

Por otra parte, de acuerdo a esta posición doctrinal clara que asigna a los legisladores titulares o en funciones un conjunto de

---

<sup>17</sup> Éste es otro de los puntos de interés de esta resolución, referido al uso de conceptos aportados en sentencias previas, lo que hace entrar en el problema de los precedentes y su correcta utilización. Sobre este punto, véase al citado autor, especialmente el análisis del principio *stare decisis*, que constituye el pilar del sistema del precedente, especialmente las páginas 89 y ss.

derechos, obligaciones, prerrogativas y responsabilidades, nuevamente se puede rescatar el recientemente publicado Reglamento del Senado de la República ya citado. Éste dedica su Título Segundo, precisamente con el rubro de “Estatuto de las senadoras y los senadores”, a regular el conjunto de contenidos que definen jurídicamente al sujeto de derecho denominado “senador”, los cuales, completan los contenidos constitucionales y legales sobre este particular. Precisamente el artículo 8 de este Reglamento, dedicado a regular los derechos de los senadores, en su fracción XIII, establece el derecho de los senadores a la licencia, que constituyó el tema jurídico central del juicio en comento, en los siguientes términos: “Art. 8. (Son derechos de los senadores)... XIII. Solicitar y, en su caso, obtener licencia cuando así lo requiera, para separarse temporalmente del ejercicio del cargo.”

El Reglamento en comento contiene algunas disposiciones reguladoras por demás interesantes que no hacen más que abundar en la condición de sujeto de derecho parlamentario que la doctrina ha asignado al legislador. De esta manera, el Capítulo Tercero de este Título, cuyo contenido son las licencias, las suplencias y las vacantes, destina la Sección Primera precisamente a regular las licencias, y dentro de sus reglas encontramos ahora algunas de enorme interés porque llenan un hueco que, en el momento de emisión de la sentencia que estamos comentando, no existían, como el tipo de derecho que la licencia es, definido en el artículo 11, que la caracteriza como “... la anuencia que otorga el Senado, o en su caso, la Comisión Permanente, a la decisión de los senadores de separarse temporalmente del ejercicio de su cargo”. Pero si bien no puede ser calificado propiamente como un permiso, sino sólo una “anuencia” a una “decisión” —términos que indican un simple reconocimiento de una decisión tomada por el propio titular del derecho a pedir licencia—, este derecho no es de libre disposición por parte del senador, pues debe aprobarse por el Pleno sólo si se

satisface alguna de las causas que el artículo 13 contiene, a saber: enfermedad incapacitante, gravidez o estado posparto, desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública remunerada, postularse a otro cargo de elección popular, o una causa genérica que el legislador del Reglamento incorporó, dejando abierta la opción a causas innominadas.

A su vez, los efectos de la licencia están claramente precisados en los artículos 12.1 y 14.1 y 2 del Reglamento en cita. El primero de ellos establece que “durante el tiempo de la licencia, los senadores cesarán en el ejercicio de sus funciones representativas y no gozarán, por tanto, de los derechos inherentes al cargo”. El artículo 14.1, por su parte, determina que cuando ha sido aprobada la licencia, el presidente de la Mesa llama al senador suplente quien, una vez que rinda la protesta constitucional, entra en funciones; por último, el artículo 14.2 le concede al senador titular con licencia nuevamente un derecho, el de reincorporarse al ejercicio de las actividades legislativas, previa notificación por escrito, comunicación que el presidente de la Mesa notifica al suplente para que cese en el cargo, y lo hace del conocimiento del Pleno. Como puede verse, el titular conserva un derecho parlamentario que parece no ser electoral porque sólo ha quedado “suspendida” su condición de senador, hasta en tanto considere que puede regresar a ejercer sus funciones de legislador. Este es un tema que habría que continuar estudiando por sus implicaciones; por ejemplo, ¿el legislador suplente tiene, a su vez, derecho a la licencia, como el titular?

Desde luego que este Reglamento del Senado es posterior a la sentencia que es objeto de estos comentarios, de manera que es necesario reconocer que no podría haber sido tomado en cuenta por los magistrados en el momento de conocer el asunto en comento, cuya sentencia fue emitida el 30 de diciembre de 2009; sin embargo, la regulación de las licencias, aunque escasa, si se la compara con la del nuevo Reglamento, ya formaba parte de la legislación que

tradicionalmente suele ser considerada derecho parlamentario, y la doctrina jurídica que la soporta también es de cuño antiguo, de manera que la ubicación de las licencias como un derecho de los legisladores en funciones ha sido considerada claramente un derecho de legisladores titulares y no de suplentes.

Todas estas consideraciones permiten concluir que la licencia no es un derecho electoral en sí misma, sino un derecho parlamentario; entonces, es necesario revisar los argumentos que esgrimió el Tribunal para conocer la justificación del órgano jurisdiccional para otorgarle a una diputada en ejercicio el derecho de acudir invocando un derecho político-electoral.

En este ejercicio de revisión de los argumentos de la sentencia, uno que llama la atención sobre el tratamiento que la Sala concede a ambos peticionarios, a pesar de sus notorias diferencias, es la respuesta que da a una posible causal de improcedencia que esgrimió la autoridad responsable, en los siguientes términos:

Tampoco es acertada la afirmación de que la actora no cuenta con interés jurídico porque quien en su caso lo tendría sería el diputado suplente, quien podría ocupar el cargo de la actora y quien ya promovió el SUP-JDC-2995/2009 ante esta Sala Superior. No le asiste razón a la autoridad responsable, pues al margen del interés jurídico que pudiera asistirle al diputado suplente de la actora, lo cierto es que **ésta colma el requisito a partir del hecho de que fue quien presentó, por sí, el escrito de solicitud de licencia definitiva ante la responsable, lo cual le otorga el derecho de plantear ante esta Sala Superior la violación que alega a su derecho político en su vertiente de petición en materia política por la omisión de responder ese escrito, de ahí lo infundado del señalamiento.\***

---

\* Énfasis añadido.

De este párrafo se desprende que, según el Tribunal, el solo hecho de presentar una demanda es una razón suficiente para contar con un derecho a la jurisdicción. Pero si ésta fuera la causa justificatoria, se entendería que la interposición de una demanda de cualquier petitionerio ante el Tribunal habría de otorgarle, por ese sólo hecho de presentación de la demanda, legitimación *ad pro-cum*, y el órgano jurisdiccional estaría impedido para sobreseer. No parece sostenible esta conclusión a partir de la premisa establecida por el Tribunal.

Por otra parte, al interpretar el alcance del artículo 99, fracción V constitucional, la sentencia asume claramente que no admite el límite que tradicionalmente puede asignarse al derecho electoral, cuyas fronteras están en el momento en que el candidato asume el cargo, pues, sostiene la resolución, esta situación “limitaría el alcance previsto por el constituyente, habida cuenta que tomar parte en los asuntos políticos del país, cuando se ha accedido a un cargo público, sólo se puede dar si se garantiza su ejercicio, salvo, desde luego, los casos previstos por la misma norma, para dejar de ejercerlo”.

No queda claro el contenido señalado por el Tribunal al ampliar el campo de justiciabilidad de actos, a través del juicio para proteger derechos político-electorales del ciudadano. Los argumentos que endereza para sostener que está prohibida la autotutela por el artículo 17 constitucional son correctos, pero de allí puede concluirse válidamente —junto con las disposiciones invocadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también invocados en la sentencia—, sólo que los gobernados no pueden ejercer justicia por sí mismos y que deben existir mecanismos judiciales para acudir ante la jurisdicción del Estado para dirimir sobre derechos y obligaciones, pero no se sigue que sea precisamente este juicio ni necesariamente este Tribunal la instancia adecuada para resolver esta petición de licencia.

Para completar su argumento sobre la extensión otorgada a este derecho, el Tribunal considera, creo que de manera no muy clara, que una petición de licencia por parte de un legislador no respondida por la autoridad legislativa,

crea una situación jurídica que se involucra directamente con los derechos político-electorales de los ciudadanos al dejar de ocupar o permanecer en el cargo de diputado propietario y el del derecho a ser votado, en la vertiente del derecho a acceder o desempeñar dicho cargo en el carácter de suplente del ciudadano Carlos Enrique Esquinca Cancino.

No cabe duda de un vínculo entre las peticiones de los dos quejosos, en tanto que la diputada propietaria Espinoza Morales y el diputado suplente Esquinca Cancino integran la fórmula electoral diputado propietario-diputado suplente. En ese sentido, la relación entre ambas peticiones enderezadas en sendos juicios se relacionan, pero no satisfacen los argumentos construidos para considerar que el Tribunal tiene competencia para resolver estas peticiones, cuando éste afirma que forman parte, ambas, del derecho al voto pasivo, en la vertiente “del derecho de acceder o desempeñar dicho cargo”.

No es difícil entender que la amplitud querida por este órgano para ejercer actos de jurisdicción en la vertiente de protección de derechos políticos electorales o derechos políticos sin adjetivos, al no estar acotada conceptualmente en la propia sentencia, puede dar lugar a considerar que el TEPJF podría conocer de cualquier acto que se estime violatorio del adecuado ejercicio a un cargo de elección popular. Así podrían entenderse los actos de control parlamentario, los referidos a las facultades legislativas en materia presupuestaria, los propiamente de ejercicio de la función legislativa, o cualquier otro que, en primera instancia, tuviera lugar en ese generoso concepto

de “derecho de acceder o *desempeñar un cargo*”. Se puede entender que no ha sido ese el alcance querido por el Tribunal; sin embargo, la construcción argumentativa enderezada para sostener la competencia del Tribunal en estos casos de Juanitas no tiene expresión concreta que permita conocer los autolímites que este órgano jurisdiccional de última instancia se ha marcado.

Quizá podría argumentarse, a favor de la actitud del órgano impartidor de justicia, que la disposición favorable del Tribunal ante la petición de justicia formulada por los quejosos se encuentra en la misma línea de amplitud interpretativa inclinada a proveer una impartición de justicia generosa, que ha sido una constante mostrada por este Tribunal desde su composición anterior. En efecto, no cabe duda que desde la anterior integración de la Sala Superior del TEPJF, ésta ha tenido una valiosa predisposición hacia una actitud garantista y antiformalista, y esta vocación se ha reflejado en varias jurisprudencias emitidas, que dejan constancia de esta vocación, como cuando se señaló que “basta que el actor exprese en su demanda con claridad la *causa petendi*, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y su pretensión para que el Tribunal se ocupe de su estudio” (Orozco 2005, XLVI-XXI).<sup>18</sup> En el mismo sentido de actitud favorable al quejoso y orientada “a la impartición de justicia electoral accesible, completa y efectiva”, Orozco Henríquez apunta la obligación asumida por el Tribunal de tramitar el recurso aun cuando haya error en la elección o designación de la vía impugnativa, o una amplia suplencia de la deficiencia en la argumentación de los

<sup>18</sup> El estudio en cita presenta un amplio y documentado panorama de los contenidos más importantes que el Tribunal había incorporado al derecho electoral, a través de la emisión de resoluciones, hasta ese año. La referencia específica es a la tesis de jurisprudencia de rubro AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL, contenida en este mismo ejemplar en las páginas 22-23.

agravios, entre otras muestras más que evidencian esa señalada vocación pro justicia.<sup>19</sup>

Sin embargo, el texto de la resolución no parece ofrecer suficientes argumentos orientados en el sentido comentado; es decir, aceptando una eventual limitante para ejercer competencia en el caso, pero afirmando luego que es necesario proteger el derecho del peticionario.

### III. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCLUYENTES

El análisis de las resoluciones revisadas permite formular algunas conclusiones, las cuales habrán de dar paso a la emisión de una opinión final sobre la problemática planteada en este artículo.

En el primer caso analizado —Caso Senadores—, el voto particular del magistrado Manuel González Oropeza, que he considerado el de mayor interés para el análisis de estas cuestiones, no alcanza a precisar una justificación suficiente de la competencia del TEPJF porque sus argumentos no sostienen con solidez la relación entre violación electoral y violación política. Por tanto, no alcanza a justificar la jurisdicción de este Alto Tribunal para conocer de los actos impugnados que afectan la integración de las comisiones parlamentarias.

Por lo que hace al que se denominó Caso Campeche (caso 2), en el que se presentó el voto particular de los magistrados María del Carmen Alanís y Manuel González Oropeza, en mi opinión dicho

---

<sup>19</sup> Ídem, citando la tesis MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LAS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, y la tesis también de jurisprudencia MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA, ambas contenidas en la fuente citada, en las páginas 171-172 y 173-174, respectivamente.

voto disidente no llega a construir con claridad el argumento sustentado en el análisis del tipo de acto parlamentario y no distingue diversos tipos de acto parlamentario, lo cual resultaba necesario para derivar la argumentación y propuesta de solución al problema, aportada por dicho voto. Como dije, el acto de nombramiento de coordinador de grupo parlamentario sí es un acto parlamentario, pero no es electoral, tal y como puede ahora entenderse con mayor claridad a partir de la regulación establecida por el Reglamento del Senado, especialmente porque dicho acto de nombramiento sí tiene efectos jurídicos específicos al interior de la correspondiente cámara legislativa, en el caso del ejemplo, del Senado.

La integración de comisiones y comités en el Congreso del Estado de Puebla —el llamado Caso Puebla— (caso 3), presenta la interesante particularidad en la argumentación del voto disidente, de incorporar la doctrina española como argumento para defender la tesis de que es procedente la protección jurisdiccional de legisladores cuando éstos son afectados en sus derechos parlamentarios, no justifica de manera suficiente su uso en la doctrina mexicana por las razones que ya expuse. De hecho, la invocación de la doctrina española estaría orientada de manera más directa, en su caso, a defender la tesis de la procedencia, en México, del amparo, antes que de la procedencia del juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano.

Precisamente esta última consideración —es decir, la incorporación de esta argumentación jurídica en su vertiente de argumentación de autoridad, por el voto disidente—, abre un punto de vista de análisis muy interesante, porque presenta una complicación por demás importante para identificar cuál podría ser la vía adecuada para conocer de estos actos. No se escapa que esta cuestión no es el objetivo analítico fundamental que orienta el trabajo de este ensayo; sin embargo, al mismo tiempo identifico que ella constituye una natural consecuencia del tema de los lími-

tes entre el derecho electoral y el derecho parlamentario, que ha sido abierta en un contexto de análisis del trabajo jurisdiccional de este Tribunal Electoral.

El tema es sin duda complejo y por ello no puede en este momento abordarse. Sin embargo, antes de concluir con este resumen, me ha parecido conveniente la incorporación de un breve *excursus*, con el propósito específico de realizar una primera aproximación a esta cuestión. Después, volveré a tomar el resumen para considerar el último de los casos en el análisis.

#### **IV. EXCURSUS. ¿ES CORRECTO EJERCER CONTROL DE ACTOS PARLAMENTARIOS DESDE EL CAMPO PROPIO DE LA JUSTICIA ELECTORAL?**

A partir de los análisis realizados de las diversas sentencias, pero particularmente desde el que realicé a la última de ellas —con los cuales se ha pretendido apuntar hacia algunos de los aspectos de mayor interés en relación con la problemática que es el objeto de este ensayo—, se plantea ahora una duda fundamental: ¿cuál es el mecanismo de control constitucionalmente correcto para revisar judicialmente los actos de los Congresos?

La intención del magistrado electoral González Oropeza —principalmente, aunque también en algún momento fue acompañado por la magistrada Alanis Figueroa y, como ocurrió en el denominado Caso de las Juanitas, compartiendo la visión entre todos los miembros de este órgano jurisdiccional— de extender la tutela de la justicia electoral al campo propio de los derechos políticos, el cual excede al de los derechos político-electorales del ciudadano, requeriría una ampliación de las fronteras de la justicia electoral que han sido aceptadas en la actual etapa de desarrollo de la justicia electoral mexicana, ampliación que habría de estar sustentada en

una vigorosa construcción teórica. El tema no es menor y exige un formidable cambio en este campo de la justicia.

En efecto, la propuesta configura una posición de avanzada, orientada a dar un giro de tuerca importante en el contexto de las relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo en materia electoral. Podría interpretarse como un intento de aventajar en el fortalecimiento de las instituciones judiciales frente a las instituciones legislativas, tema que describe uno de los cambios más importantes que ha tenido la transformación del Estado en los últimos tiempos.

Es bien sabido que en el campo de las relaciones entre los órganos de poder, se aprecian hoy en día varios fenómenos de importancia mayor que caracterizan el cambio del Estado de Derecho; por ejemplo, el surgimiento de una justicia constitucional sólida en los años subsecuentes a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de diversos países europeos, y ya en los años finales del siglo pasado, el fenómeno se ha reproducido en varios países de América Latina, incluyendo México. La reubicación —dígase metafóricamente—, en sentido ascendente, de las normas emitidas por órganos jurisdiccionales, en el contexto del sistema de fuentes jurídicas, particularmente las emitidas por los órganos encargados del control constitucional; el surgimiento de teorías explicativas o justificatorias de la privilegiada posición de los órganos jurisdiccionales encargados del control constitucional, frente a los órganos legitimados por la vía del voto; la superación de antiguas posiciones limitativas de la acción de control constitucional sobre las acciones de reforma constitucional; el florecimiento de teorías y prácticas de interpretación y argumentación jurídicas; la delegación de competencias normativas en agencias u organismos de producción de normas generales; la inserción de la racionalidad económica en campos jurídicos, tradicionalmente no influenciados por ella; e incluso en los países de la tradición jurídica anglosajona, se observa un cambio

fundamental desde un sistema dominado por el *common law* a uno en donde la ley se ha convertido en la fuente predominante de creación de derecho (hasta generar una “orgía de legislación”), pero acompañado de los cambios referidos en las líneas anteriores (Calabresi 1982, 1).

En este contexto de transformaciones del Estado, se puede entender el esfuerzo de justificación intentada por algunos miembros de la Sala Superior del Tribunal Electoral, quienes en diferentes resoluciones y en los términos en que lo hemos revisado, a través de los argumentos esgrimidos, principalmente en sus votos particulares, han sostenido esta postura orientada a fortalecer el control judicial sobre actos que no tienen forma de ley, emanados del Poder Legislativo.

Adicionalmente, se puede identificar que se abre una vertiente de análisis de estas resoluciones que excede, de manera por demás interesante, la problemática originalmente planteada en este ensayo, la que está orientada a la revisión de casos del Tribunal cuando éstos exceden del campo electoral y abren su acción al parlamentario. Esta diversa posición analítica evoca pasajes de enorme significación de la historia judicial mexicana, y quiere abrir una página nueva en la actuación de la justicia mexicana, cuando ésta se enfrenta a la acción de los políticos.

En efecto, el intento de construir una ruta, en sede electoral, para ejercer acciones de control por vía jurisdiccional como la que se ha apuntado en algunas de las sentencias analizadas, parece apoyarse en una visión histórica amplia sobre los alcances de la justicia electoral y su evolución, que inició en las últimas décadas del siglo XIX, con la célebre discusión entre dos formidables juristas, Vallarta e Iglesias, sobre la justiciabilidad de cuestiones políticas. Es bien sabido que durante muchas décadas, la posición de las instituciones fue la de mantener alejado al Poder Judicial de las cuestiones de justicia electoral. Ésta fundamental postura jurídica, ya en el

último cuarto del siglo pasado fue transformándose, a partir de 1977, año en que nuestro sistema jurídico-político comenzó un largo y al parecer definitivo camino hacia la democracia —en el cual estamos todavía insertos—, que la literatura especializada bautizó como “la reforma electoral” (Franco 2005, 13-90).

En este proceso de desarrollo, en una de las varias etapas de progresiva modernización del sistema político mexicano, incluyendo el de la justicia electoral, el órgano de reforma constitucional incorporó al sistema de medios de defensa en materia de justicia electoral, mediante un decreto de reforma constitucional de 1996, dos novedosos juicios: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, lo que permitió contar con dos instrumentos de control ya no sólo de legalidad, sino también de control de la constitucionalidad (De la Peza 1999, 331-49). Recordemos que la reforma constitucional de ese año representa el antecedente del debate que se ha enarbolado en los votos particulares comentados, toda vez que ella incorpora la vía procesal cuyos cauces quiere ver ampliados la interpretación extensiva reseñada, por la vía denominada juicios para proteger los derechos electorales del ciudadano mexicano.

Como se ha visto, la pretensión explícita o implícita contenida en los casos analizados se orienta a lograr que el juicio constitucionalmente creado para proteger los derechos político-electorales del ciudadano, tenga ahora una cobertura de tutela que abarque otros espacios que tradicionalmente no han sido contemplados dentro del ámbito propio de protección de este juicio, cuando dicha pretensión postula que este juicio debería proteger derechos políticos no electorales. Pero los límites reconocidos a la amplitud de esta vía están naturalmente asociados a la extensión que puede tener el concepto “derecho de ser votado”, que es precisamente el tema que ha sido objeto de interpretaciones divergentes entre los magistrados electorales emisores del voto mayoritario y el magistrado disidente, para quien este derecho debe ampliar su extensión.

Esto no es coincidente con el punto de vista aceptado comúnmente sobre el alcance del concepto “derechos político-electorales”, pues suele afirmarse que los derechos político-electorales son una especie de los derechos políticos, pero no todos los derechos políticos son electorales:

...la concepción moderna de los derechos político-electorales en el país, parte de distinguir entre el género, ‘derechos políticos’, y la especie ‘derechos electorales’ (todo derecho electoral es político, pero no todo derecho político es electoral); es decir, debe distinguirse entre las cuestiones políticas en general, entendidas como la capacidad de participación de los ciudadanos en las actividades relativas a la organización y funcionamiento de los poderes públicos del Estado, así como la integración de sus órganos. En ese contexto, los derechos políticos serían aquéllos de orden subjetivo que detentan los ciudadanos en sus relaciones con el Estado, reconocidos constitucionalmente” (Pérez Montes 2005, 106).

Para ubicar el lugar que ocupa la pretensión de tutela, en el contexto de la justicia electoral mexicana, es oportuno recordar el ámbito de acción de esta parcela de justicia. De conformidad con el magistrado Leonel Castillo, quien fuera miembro de la anterior composición de la Sala Superior del Tribunal Electoral, y su presidente en la última etapa, la justicia electoral tiene la función de garantizar los siguientes tres espacios de acciones electorales (Castillo 1999, 354-5):

- a) Que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad.
- b) Que las distintas etapas de los procesos electorales sean definitivas.

- c) Que los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación estén debidamente protegidos.

La tercera garantía encomendada al Tribunal, según el magistrado Castillo, incorpora el tipo de derechos que son objeto de debate en el problema en comento, en la vertiente de los derechos de ser votado. La vía apropiada para ello —en general, pero no en todos los casos—,<sup>20</sup> es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la cual —según sostiene el propio magistrado—, al ser un medio de defensa jurisdiccional creado en 1996 para salvaguardar los derechos electorales de votar, ser votado y asociarse pacíficamente para tratar asuntos políticos del país, vino a corregir “la falta de un juicio constitucional para tutelar estos derechos fundamentales, ante el resultado histórico que en México cerró la puerta del juicio de amparo” (Castillo 1999, 384-8). No cabe la menor duda que la importancia de este juicio electoral es mayor en este contexto de justicia para cuestiones de índole política.

La creación del juicio para la protección de derechos electorales constituye un fundamental instrumento de tutela de derechos que permite contar con un proceso de defensa constitucional, con el cual se supera el impedimento creado, primero por vía jurisdiccional y luego por la legislativa —las cuales son acciones de modernización jurídica ciertamente frecuentes en la historia de nuestro amparo, cuando en un primer momento los jueces avanzan en la creación y perfeccionamiento de las instituciones que le dan forma, y posteriormente el legislador las incorpora a la legislación (Noriega 1975, 301-13)—, restricción consistente en la imposibilidad de impugnar judicialmente violaciones constitucionales en materia electoral. Por

<sup>20</sup> El magistrado Leonel Castillo (1999) recuerda que en ciertas hipótesis procede el juicio de inconformidad.

lo que hace al impedimento desde la sede judicial, es innecesario recordar la célebre sentencia coloquialmente conocida como Caso Dondé, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonó la denominada “Tesis de la incompetencia de origen”, mediante la cual la justicia constitucional mexicana adoptó la posición jurídica defendida por el ministro Vallarta, quien sostuvo la imposibilidad de la Suprema Corte de Justicia de conocer y resolver, por vía del amparo, asuntos de índole electoral. A su vez, por la vía legislativa, el impedimento para conocer de asuntos electorales se encuentra en las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que al día de hoy claramente señalan una restricción para los órganos jurisdiccionales de amparo, para conocer si el asunto pertenece a la materia electoral.<sup>21</sup> El juicio para la protección de derechos político-electorales cumple ahora la función de revisar actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes.

Como observa el profesor Fix-Zamudio, la Suprema Corte de Justicia ha evitado, desde la adopción de la “Tesis Vallarta”, intervenir en cuestiones políticas, salvo algunas excepciones, y esta posición cautelosa lleva a que el juicio de amparo no se considere el medio adecuado para tutelar derechos políticos, aplicándose la tesis de rubro calificada como anacrónica: “Derechos político. Improcedencia. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de

---

<sup>21</sup> El texto en cita señala: “Art. 73. El amparo es improcedente... VII. Contra las resoluciones y declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral; 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...”

amparo, porque no se trata de garantías individuales”. La creación del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales fue un acierto, precisamente como un instrumento paralelo al juicio de amparo, para colmar la deficiencia del amparo en materia política (Fix-Zamudio 2005, 300-3).

En este contexto, tiene sentido la propuesta de impulsar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano más allá de sus límites asignados legal y jurisprudencialmente, para tutelar todos los derechos políticos. Sin embargo, esta propuesta de ampliar su manto protector a los actos de naturaleza político-parlamentaria, desde una sede de justicia electoral, excediendo los límites de los derechos político-electorales, no ha encontrado, en mi opinión, argumentos suficientes para superar las fronteras que la doctrina y la judicatura mexicanas le han establecido en una historia ya centenaria.

¿Sería conveniente que los actos realizados por órganos parlamentarios, que se estimaran carentes de legalidad o incluso de constitucionalidad, se sometieran a la autoridad jurisdiccional mediante la interposición de juicios para controlar dichas conductas ilícitas? Si bien la corriente de evolución de la justicia constitucional y de la justicia electoral podría avalar una respuesta afirmativa, no parece fácil sostener esta conclusión. De hecho, las referencias de derecho comparado, como hemos visto, tienden a no aceptar un control de actos parlamentarios, análogo al español.

Una primera aproximación al tema —y, por ello, sujeta a revisión en el momento del análisis que pudiera hacerse sobre el particular—, podría conducir a considerar que, de conformidad con el sistema de control de legalidad de actos de autoridades, una vía para ello sería precisamente admitir la procedencia del amparo para las cuestiones políticas, con lo cual, ahora sí, se daría vuelta a la página a la “Tesis Vallarta”, al abrir el campo de control jurisdiccional a las cuestiones políticas, por medio de los jueces de constitucionalidad competentes en amparo.

La otra sería avanzar por la vía de la propuesta formulada por el voto particular que defiende la procedencia de la competencia del Tribunal Electoral para estos casos.

Pero haría falta la construcción de una teoría de los derechos políticos, quizá similar a la construida por el Tribunal Constitucional español, aunque sería indispensable atender a las significativas diferencias normativas de ambos órdenes jurídicos. Adicionalmente, me parece que se requeriría una reforma a las disposiciones legales aplicables, en la Constitución y en la propia Ley de Amparo, que facultara expresamente a los tribunales de amparo el conocimiento de los asuntos de las legislaturas, en los cuales resulten afectados los legisladores. Esta teoría habría de construir el estatuto de los legisladores como auténticos derechos fundamentales, para admitir su defensa a través de los medios de garantía creados constitucionalmente como derechos fundamentales.

No hay duda en que la función de control por parte de los órganos jurisdiccionales de los actos de órganos políticos tiende a ser considerada, en general, y aceptada por la teoría constitucional moderna. Y los casos que han sido sometidos a revisión en este ensayo evidencian que el TEPJF, en su condición de Tribunal constitucional, está en busca de precisar el espacio de tutela jurisdiccional que le han otorgado la propia Constitución y los demás ordenamientos que desarrollan la normativa aplicable. Pero, al mismo tiempo, es claro que el Tribunal Electoral, como todo Tribunal constitucional, tiene límites, los propios que le marca la Constitución, y la discusión acerca de los límites de los tribunales constitucionales representa uno de los puntos de teoría más debatidos por la moderna doctrina constitucional.<sup>22</sup> Pero, al mismo tiempo, la eventual ampliación que

---

<sup>22</sup> Por mencionar sólo tres ejemplos que han tenido influencia en el debate reciente sobre este tema, véase Ackerman (1995), Ely (1980). Véase también Gargarella (1996). Para una presentación de los modelos explicativos y justificatorios

el propio Tribunal Electoral asigne a su competencia, a través de ejercicios de interpretación normativa, no podría ser realizada si no cuenta con el apoyo en una sólida teoría del control jurisdiccional constitucional, particularmente cuando un posible ensanchamiento competencial conlleva un cambio significativo en la tradición constitucional en uso, como es el presente caso. Al mismo tiempo, me parece que haría falta voluntad política para avanzar hacia un equilibrio más razonable entre los profesionales del derecho —los jueces— y los profesionales de la política —los legisladores—, pero el nuevo equilibrio habría de conseguirse siempre con la perspectiva del beneficio de los ciudadanos, como debe ser toda teoría constitucional, y no a favor de los órganos de poder, sean éstos de elección popular o jurisdiccionales.

En consecuencia, si se admite que ya es momento de incorporar al debate jurídico la discusión sobre la procedencia del control judicial cuando se presumen posibles violaciones al principio de legalidad de actos políticos, o de actos de políticos, cuando dichos actos pertenecen al ámbito parlamentario, este debate habría de incluir también la construcción de una doctrina parlamentaria sólida, con la cual todavía no contamos, pues me parece que es un requisito previo para poder abordar su distinción frente a la doctrina del derecho electoral, mejor desarrollada entre nosotros. Sólo así parecería correcto el abordaje de las cuestiones de control, de los actos de los políticos por parte de los jueces.

---

del ejercicio de control judicial sobre los órganos políticos, véase también la “Introducción” de Gabriela Alonso en Ackerman (1999).

## V. EL CASO DE LAS JUANITAS Y LOS LÍMITES ENTRE EL DERECHO ELECTORAL Y EL DERECHO PARLAMENTARIO

Es natural que de los análisis realizados se obtengan los puntos fundamentales concluyentes para identificar la separación entre los ámbitos que son propios del derecho electoral de los que se admite forman el derecho parlamentario. De manera que no se van a repetir algunas de las consideraciones formuladas al realizar dichos análisis. Por lo anterior, en este apartado final se adelantarán algunas cuestiones que permitan precisar ciertas ideas con un soporte en alguno de los elementos del Caso de las Juanitas, pues en mi opinión, en la problemática que dio cuerpo a este caso, y en la solución aportada por el órgano jurisdiccional al mismo, es posible encontrar algunos de los problemas fundamentales para darle una propuesta de solución a la problemática acerca de los límites entre el derecho electoral y el derecho parlamentario.

Como ya se dijo, en el Caso de las Juanitas, en mi opinión, tampoco logró el Tribunal Electoral justificar con solidez su competencia, porque confundió dos tipos de órganos parlamentarios, al hacer equivalentes a un legislador con plena capacidad de ostentar su condición de órgano legislativo, con otro órgano que puede decirse tiene todavía la expectativa de constituirse en órgano parlamentario, como es el legislador suplente. No pueden considerarse equivalentes ambos tipos de órganos jurídicos para los efectos de obtener protección por vía jurisdiccional ante un Tribunal, cuya competencia se limita a los casos que son electorales, pero no parlamentarios. Creo que la argumentación construida por el Tribunal no fue suficiente para justificar su acción.

Se puede convenir, previamente, que no está en tela de juicio el origen directamente constitucional de ambas parcelas jurídicas: la electoral y la parlamentaria. Tampoco configura un problema

dudoso el hecho de que se trata de dos espacios normativos estrechamente vinculados, en tanto que ambos son indispensables para integrar y ejercer el poder desde las esferas de las asambleas de representación proporcional.

Pero, por otra parte, ya puede decirse que el derecho electoral es, de alguna manera, previo al parlamentario, en tanto que sus reglas constituyen la materia necesaria para lograr la integración de los órganos del poder que son electos democráticamente, de manera que en el contexto de las democracias modernas o parlamentarias, el derecho electoral es la llave para que los ciudadanos puedan ejercer a plenitud su poder fundamental para decidir a quiénes les otorga la facultad de gobernar, de decidir en su nombre y representación. En este sentido es un derecho de los ciudadanos. De manera que sin la construcción de relaciones de derecho electoral sería imposible la integración de los órganos de representación popular. La elección de estos órganos democráticos básicos permite luego que ellos nombren a los titulares de los principales órganos que no son electos democráticamente, como es el caso de los jueces y magistrados de los tribunales de mayor importancia, así como de los titulares de otras agencias y órganos de la administración pública, principalmente.

Pero vemos claras diferencias entre estas parcelas normativas. No hace falta insistir en que el ámbito propio del derecho electoral es, por una parte, más amplio que el del derecho parlamentario, en tanto que regula las acciones orientadas a la integración de todos los órganos de representación popular, no sólo a los órganos que ejercen actos parlamentarios, pues aplica también a los órganos ejecutivos en los tres órdenes de gobierno. Asimismo, regula la integración y funcionamiento de órganos que sería imposible calificar como parlamentarios, como es el caso de los órganos administrativos electorales del Instituto Federal Electoral, en el ámbito federal, y el caso de los órganos que realizan funciones equivalentes en los

órdenes normativos estatales; es decir, de los institutos electorales de cada una de las entidades federativas. Adicionalmente, son objeto del derecho electoral la integración y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, como es el caso del TEPJF y de los correspondientes órganos jurisdiccionales estatales, configurando un derecho contencioso electoral, en su vertiente orgánica y en otra procesal.

Por otra parte, podría decirse que el derecho electoral es más limitado que el derecho parlamentario, porque éste se refiere a un órgano que está permanentemente en acción, y no, como en el caso del derecho electoral, sólo cuando se debe actualizar o ejercer la relación entre ciudadanos y órganos electos democráticamente, aunque en un caso como el mexicano, la debilidad de la democracia nos haya impulsado a construir órganos de administración y jurisdicción electoral excesivamente pesados y costosos.

Pero no puede ponerse en tela de duda que el ámbito propio de las relaciones de derecho parlamentario lo constituye un espacio de organización y funcionamiento sólo de los órganos de representación popular colegiados, bajo la forma de asambleas o congresos, de expresión necesariamente plural, propios de un régimen democrático. En este sentido, su objeto se orienta a regular su integración y organización internas, a partir de sujetos de derecho que cuentan con la calidad jurídica de representantes electos —que ha sido previamente el campo de acción propio del derecho electoral, como lo he dicho— y que ejercen algunas de las funciones de mayor importancia que las organizaciones estatales modernas asignan, a través de sus constituciones y los ordenamientos que las desarrollan, a los órganos de poder, como son las funciones de legislar, representar y controlar la acción política de otros órganos señalados en la propia regulación constitucional. Se estructuran de conformidad con las reglas básicas de la Constitución y sus ordenamientos secundarios más importantes, que en el caso mexi-

cano, que ha roto, como se dijo en el texto, una tradición centenaria, es la ley orgánica, y ahora los reglamentos de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, creando un sistema de fuentes complejo, que no se agota en estos ordenamientos, naturalmente, pero que ha logrado un notable mejoramiento de la regulación sobre estos temas.

Si las diferencias de contenidos y de objetivo de ambos espacios de regulación son notables, como se puede afirmar a partir de lo que he mencionado, ¿cuál podría ser el criterio que permitiría distinguir los límites entre estas parcelas, en un momento en que se dude de la claridad de los límites entre ellas, y que ha sido el problema en las resoluciones que he analizado?

La respuesta a esta cuestión, en mi opinión, debe sustentarse en criterios de orden constitucional, en tanto que el derecho electoral, así como el derecho parlamentario, tienen su fuente directa de regulación en las disposiciones constitucionales. Creemos que si se pone en tela de duda en cuál de ambos espacios de regulación una conducta puede ser encuadrada, debe atenderse en la identificación **del tipo de órgano** de que se trate. Específicamente, puede afirmarse que se trata de un órgano jurídico parlamentario y, por tanto, no se encuentra dentro de la rama electoral ni puede someterse a la autoridad de los órganos de esta materia, si las disposiciones constitucionales permiten identificar a un sujeto de derecho con la calidad de legislador, de órgano parlamentario. Un ciudadano adquiere la calidad de órgano parlamentario si ha cubierto los requisitos de ser electo de conformidad con las reglas del derecho electoral y no existe mecanismo jurídico que permita impugnar y eventualmente retirarle su condición de legislador. Es decir, el criterio del órgano es el más adecuado para clasificar a una conducta de un sujeto como parlamentaria o electoral y, consecuentemente, distinguir la rama jurídica aplicable al caso.

Así, la interpretación de los artículos 50 en adelante de la Constitución, parece ser la manera correcta de interpretar el ámbito

propio del derecho parlamentario cuando —sólo por mencionar los ejemplos más evidentes—, el mencionado artículo 50 señala que el Congreso de la Unión se integra con diputados y senadores; seguidamente el artículo 51 establece que la Cámara de Diputados se integra con diputados electos y el artículo 56 fija una regla análoga para la Cámara de Senadores.

En realidad, como ya afirmé, puede crearse la falsa imagen que lleva a confundir lo electoral con lo parlamentario, sobre todo porque muchas de las reglas electorales se encuentran en el capítulo constitucional correspondiente a la regulación del Poder Legislativo. Pero el espacio del derecho electoral termina donde el ciudadano que ha participado en la elección adquiere ya la calidad de órgano parlamentario, y esto ocurre cuando está provisto de facultades constitucionales para participar en los procesos legislativos, de control parlamentario, de representación, cuando tiene derechos de participar en la conformación y desarrollo de los procedimientos parlamentarios constitucionalmente regulados, cuando ostenta poder jurídico para intervenir ejerciendo las facultades asignadas constitucionalmente a los órganos de representación popular. Esto no es el campo del derecho electoral que concluye cuando ya el ciudadano ha sido electo y no hay posibilidad de limitarle esa condición. Cuando el Tribunal Electoral admite, como de hecho lo hizo, una calificación equivalente a un legislador en funciones y a un legislador que no está en funciones, aquél sí está en el campo parlamentario, pero el suplente no, porque no tiene ese estatus jurídico constitucional, en consecuencia, no ha interpretado adecuadamente el contenido jurídico del órgano parlamentario y ha avanzado, equivocadamente, a juzgar.

La problemática que subyace a los efectos de estas sentencias que abordan cuestiones propias del ámbito parlamentario, está en el universo más amplio de las relaciones entre los órganos judiciales y los órganos legislativos, particularmente en el ámbito del

control judicial de los actos parlamentarios que no tienen forma de ley. Éste es un campo de desarrollo de relaciones entre instituciones muy delicado, porque incide en la problemática teórica básica que enfrenta el constitucionalismo con la democracia. Por ello, creo que sigue siendo necesario continuar el debate sobre estos temas. La oportunidad de hacerlo desde los contenidos que estas interesantes resoluciones han aportado, confirma la corrección de esta opinión.

## VI. FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, Bruce. 1995. *We the People. Foundations*, Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 4th impression.
- Alonso, Gabriela. 1999. Introducción. En Ackerman, Bruce. *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa.
- Benitez, Benítez y Raigosa. 2007. *La Reforma Constitucional en Materia Electoral*. México: Senado de la República/ITAM.
- Calabresi, Guido. 1982. *A Common Law for the Age of Statutes*. USA: Harvard University Press.
- Castillo, Leonel. 1999. Control de legalidad y constitucionalidad de actos y resoluciones electorales, en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, coord. José de Jesús Orozco Henríquez. México: IFE/PNUD/IJ-UNAM/IFES/IDEA/TEPJF.
- Cillán García de Iturrospe, Coro. 1984. Los grupos parlamentarios, en *I Jornadas de derecho parlamentario*, 1197-233. Serie Monografías No. 3. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Copi, Irving. 1987. *Introducción a la lógica*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cossío, José Ramón. 2003. *Los órganos del Senado de la República*. México: Senado de la República/ITAM/M. A. Porrúa.
- Cueto Rúa, Julio César. 1987. *El 'Common Law'. Su estructura normativa. Su enseñanza*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Ely, John. 1980. *Democracy and Distrust. A theory of judicial review*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Fix-Zamudio, Héctor. 2005. *Estudios de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. México: Porrúa.
- Franco González Salas, José Fernando. 2005. La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario, en *Formación del Derecho Electoral Mexicano. Aportaciones institucionales*, 13 a 90. México: TEPJF.
- . 2006. *Las incompatibilidades e impedimentos en el marco del estatuto personal de los senadores*. México: Senado de la República/ITAM/M. A. Porrúa.

- García Martínez, Ma. Asunción. 1987. *El procedimiento legislativo*. Serie Monografías No. 10. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Gargarella, Roberto. 1996. *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Buenos Aires: Ariel.
- Noriega Cantú, Alfonso. 1975. *Lecciones de Amparo*. México: Porrúa.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2005. “Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico”, en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Jurisprudencia. Compilación oficial*. México: TEPJF.
- Ortega Santiago, Carlos. 2005. *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Serie Monografías No. 61. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Pérez Montes, Efraín. 2005. “Ciudadanía e integración de los órganos de elección popular”, en *Formación del Derecho Electoral en México. Aportaciones institucionales*, 95-164. México: TEPJF.
- Peza Muñoz Cano, José Luis de la. 1999. Evolución de la justicia electoral en México (1968-1998), en *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, coord. Gonzalo Moctezuma Barragán, 329-55. México: UNAM, Coordinación de Humanidades-M. A. Porrúa.
- Raigosa, Luis. 2005. *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, México: Senado de la República/ITAM/M. A. Porrúa.
- . 2010. “Consideraciones sobre la ‘actitud interpretativa’ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante cuestiones ubicadas en el límite entre el derecho electoral y el derecho parlamentario”. *Justicia electoral* 6 (julio-diciembre): 267-92.
- Ramírez, Manuel. 1984. “Grupos parlamentarios y sistema de partidos”, en *I Jornadas de derecho parlamentario*, 109-41. Serie Monografías No. 3. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Santaolalla, Fernando. 1990. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Universidad.
- Sentencia SUP-JDC-1176/2006. Actor: Emilio Zebadúa González. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral

de Chiapas. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

— SUP-JDC-144/2007. Actor: Mario Enrique Pacheco Ceballos. Autoridad responsable: Presidenta del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Campeche. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

— SUP-JDC-67/2008 y acumulados. Actores: Enrique Guevara Montiel y otros. Autoridad responsable: Congreso del estado de Puebla. Disponible en [http://www.trife.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/temall\\_C1.pdf](http://www.trife.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/temall_C1.pdf)

Tesis S3EL 026/2004. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Tomo Tesis Relevantes, TEPJF, 2005, 674-5.



*El derecho electoral y el derecho parlamentario.*  
*Los límites de la competencia del TEPJF*  
es el número 21 de la serie  
Temas selectos de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en mayo de 2011  
en la Coordinación de Comunicación Social,  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
Del. Coyoacán, México, DF, 04480.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares