



Síntesis
SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Actores: Nancy de la Sierra Arámburo y otros.
Autoridad responsable: Junta de Coordinación política del Senado de la República.

¿Cuál es el problema jurídico por resolver?

Determinar si es posible revisar decisiones adoptadas en el ámbito parlamentario que puedan vulnerar el derecho político electoral a ser electo, en la vertiente de ejercicio efectivo del encargo.

Hechos

Acuerdo impugnado. El 15 de diciembre, el Pleno de la Cámara aprobó el acuerdo de la JUCOPO sobre las senadurías que integrarán la Comisión Permanente de la Cámara de Senadores, con motivo de que su agrupación no está representada ante la Comisión Permanente.

JDC. Los actores promovieron ante la Sala Superior, juicio para la protección de los derechos político-electorales para controvertir dicho acuerdo.

Decisión

A. Competencia.

- La vulneración de los derechos parlamentarios de la parte actora, forman parte de su derecho político-electoral a ser votadas, en la dimensión de ejercicio efectivo del encargo, los cuales no son actos políticos que, por su naturaleza, correspondan al Derecho Parlamentario y sean ajenos a la materia electoral.
- El marco normativo nacional no se contempla, de manera clara y expresa, algún mecanismo judicial adecuado y efectivo para la tutela de los derechos político-electorales que se ejercen en el ámbito parlamentario; por lo que esta Sala Superior, en el ámbito material de su competencia está la revisión de los actos o decisiones adoptados en el ámbito parlamentario que pueden vulnerar el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del encargo.

B. Evolución de la línea jurisprudencial.

- Para controvertir actos del órgano parlamentario, es necesario analizar si existe una afectación a un derecho político-electoral, porque de existir, los tribunales electorales sí son competentes para conocer y resolver el fondo de la controversia.
 - o Los actos meramente políticos y de organización interna de los órganos legislativos quedan en el ámbito de los congresos y serán éstos los que resuelvan.
 - o Tratándose de derechos político-electorales o de participación política que posiblemente sean vulnerados por los órganos legislativos, sin ser meramente actos políticos ni de organización interna, los tribunales electorales resolverán si se afectó el derecho a ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo.

C. ¿Por qué los actos parlamentarios sí pueden ser objeto de control en sede jurisdiccional?

Derivado de un nuevo escenario de progresividad que obliga a interpretar derechos humanos con una amplia protección. Además, la SCJN concluyó que, por regla cualquier acto u omisión de autoridad del Poder Legislativo, incluso aquellos de naturaleza intra-legislativa ("sin valor de ley"), son justiciables cuando se afecte algún derecho humano (ello vía recurso de amparo) De modo que, cuando algún acto de autoridad no respeta esos derechos, el TEPJF se encuentra legitimado para intervenir.

Por tanto, este nuevo entendimiento jurisprudencial es producto de la interpretación que realiza la SCJN en el amparo 27/2021; pues el TEPJF facultado para intervenir cuando "el núcleo de la función representativa parlamentaria" ha sido vulnerado.

Así, no toda determinación sobre la integración de la Comisión Permanente es controlable jurisdiccionalmente, sino solo aquellas decisiones eminentemente jurídicas que puedan tener una incidencia en los derechos político-electorales y, en general, de los derechos a la participación política de las personas justiciables (parlamentarias y parlamentarios).

Planteamientos de la parte actora

Consideraciones

¿Qué se resuelve?

1. Las senadurías integrantes de la parte actora fueron electas para integrar el Senado para el periodo 2018-2024. En septiembre de 2021, solicitaron a la JUCOPO la formalización del denominado Grupo Parlamentario Plural de Independientes.
2. Vulneración a su derecho de ejercer el cargo como integrantes del Senado, porque la agrupación a la cual pertenecen no está representada ante la Comisión Permanente.



Los argumentos son **esencialmente fundados** porque como integrantes del Senado y fuerza minoritaria, tienen derecho a ser considerados por la JUCOPO para integrar la Comisión Permanente.

En el diseño actual para la conformación de las propuestas que la JUCOPO presenta a la Cámara de Senadores para integrar la Comisión Permanente **excluye de manera automática** a los senadores independientes o que no pertenecen a algún grupo parlamentario, lo que afecta su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.

La parte actora señala que los derechos como (elegir y ser electos para integrar los órganos del Senado o la Comisión Permanente) los tienen por ejercer el cargo de senadores, pero les son impedidos de realizar, porque su agrupación carece de representación ante la Comisión Permanente.

Al no integrar la JUCOPO, las senadurías integrantes de la parte actora no ejercen su cargo plenamente, al no poder votar por las propuestas para la Comisión Permanente.

Esta Sala Superior considera que esa situación en modo alguno puede ser un obstáculo para ejercer sus derechos ni mucho menos para integrar la Comisión Permanente, porque para conformarla son de importancia fundamental los criterios de proporcionalidad y pluralidad, así como el principio de máxima representación efectiva.

No hay normativa sobre cómo deben estar representados en la Comisión Permanente las senadurías independientes o sin grupo parlamentario.

Conclusión: La Comisión Permanente es un órgano legislativo bicameral, integrado conforme al principio de máxima representación efectiva, así como de los criterios de proporcionalidad y pluralidad. Su función es asumir las decisiones que, en principio, corresponden a las Cámaras o al Congreso cuando están en receso. La cámara de Senadores deberá establecer en su normativa interna un procedimiento y disposiciones para las propuestas de las senadurías que integrarán la Comisión Permanente.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1453/2021 y
acumulado

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE
LA MATA PIZANA¹

Ciudad de México, veintiséis de enero de dos mil veintidós.

SENTENCIA que resuelve las demandas presentadas por Nancy de la Sierra Arámburo, Alejandra del Carmen León Gastelum, Germán Martínez Cázares, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Gustavo Madero Muñoz en contra de la aprobación de la Cámara de Senadores de las propuestas de la JUCOPO de las senadurías que integrarán la Comisión Permanente. Al respecto, se ordena a los mencionados órganos regular el procedimiento para la elaboración de las propuestas para integrar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES.....	2
COMPETENCIA.....	3
EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL RESPECTO AL DERECHO A EJERCER EL CARGO DE QUIENES INTEGRAN UN ÓRGANO LEGISLATIVO.....	7
JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	20
ACUMULACIÓN	20
REQUISITOS PARA ADMITIR LAS DEMANDAS	20
ESTUDIO DEL FONDO	21
I. Método.....	21
II. Tesis de la decisión.	22
III. Justificación	22
1. Naturaleza y facultades de la Comisión Permanente	22
a. Naturaleza: es un órgano legislativo, constitucional, bicameral, temporal y de decisión cuando el Congreso está en receso	22
b. Facultades de la Comisión Permanente	23
2. ¿Cómo se integra la Comisión Permanente?	27
3. Contexto del denominado grupo plural que integra la parte actora	29
4. Estudio de los planteamientos	31
a. Argumentos de la parte actora.....	31
b. Decisión de la Sala Superior.....	31
IV. CONCLUSIÓN.....	35
V. Efectos	36

¹**Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Ismael Anaya López y Araceli Yhali Cruz Valle.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

RESOLUTIVOS..... 37

GLOSARIO

Parte actora	Nancy de la Sierra Arámburo, Alejandra del Carmen León Gastelum, Germán Martínez Cázares, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Gustavo Madero Muñoz
Acuerdo impugnado Senado	Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores que nombra integrantes de la Comisión Permanente Cámara de Senadores
Comisión Permanente Congreso	Comisión Permanente del Congreso de la Unión Congreso de la Unión
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
JUCOPO:	Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores
LGSMIME:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley del Congreso	Ley Orgánica del Congreso de la Unión
Reglamento del Senado	Reglamento del Senado de la República

ANTECEDENTES

I. Acuerdo impugnado. El quince de diciembre², el Senado aprobó el acuerdo de la JUCOPO de quiénes integrarán la Comisión Permanente.

El número de senadurías que integrarán la Comisión Permanente por grupo parlamentario son las siguientes:

Grupo parlamentario	Número de senadurías
MORENA	8
PAN	3
PRI	2
PVEM	1
PT	1
MC	1
PES	1
PRD	1
Total	18

II. Juicios

² Salvo mención en contrario, las fechas corresponden a dos mil veintiuno.



1. Demandas. El veintiuno y veintidós de diciembre, las senadurías que integran la parte actora promovieron juicio ciudadano para controvertir el acuerdo.

2. Turno. La presidencia de la Sala Superior acordó integrar los expedientes **SUP-JDC-1453/2021** y **SUP-JDC-1457/2021**, así como turnarlos a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

3. Trámite. En su momento, el magistrado encargado de la substanciación admitió las demandas y, al estar debidamente integrados los expedientes, cerró instrucción.

COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente³, porque le corresponde conocer de los juicios en los que se plantee la vulneración a los derechos de acceso y ejercicio de un cargo, en los términos de la jurisprudencia 19/2010⁴.

En efecto, en este caso, la controversia consiste en determinar si a las senadurías que integran la parte actora se les ha impedido ejercer sus cargos plenamente, o bien los derechos electorales y atribuciones reconocidos normativamente, con motivo de que su agrupación no está representada ante la Comisión Permanente.

En ese sentido, la controversia trata exclusivamente en si los derechos electorales que tiene la parte actora como integrantes del Senado fueron vulnerados y si se les ha impedido ejercerlos.

Por tanto, la controversia no está relacionada con quién o quiénes deben integrar la Comisión Permanente, ni mucho menos cómo la JUCOPO y el Senado deben decidir esos temas.

³ Artículos 99, párrafo segundo, fracción V, de la CPEUM, así como 79 y 83, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME.

⁴ “**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR.**”

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Esos aspectos corresponden al ámbito del Derecho Parlamentario, en tanto corresponden a la organización interna del Congreso.

Ahora bien, esta Sala ha sostenido que el hecho de que los actos reclamados se imputen a una autoridad legislativa no implica que sus actuaciones se emitan exclusivamente dentro del ámbito parlamentario. Los actos relacionados con los derechos político-electorales de la ciudadanía a ser votados, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de diputado o senador, no se agota con el proceso electivo, comprende el derecho a permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes.

De ahí que no todos los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario se han excluido de la tutela judicial electoral respecto al derecho de ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo.

Al respecto, en la jurisprudencia internacional⁵ se ha considerado que **el derecho a ser votado comprende la posibilidad de desempeñar el cargo** y se configura por los derechos y facultades reconocidos legal y reglamentariamente a quienes desempeñan un cargo legislativo.

Estos derechos integran el denominado *ius in officium* o **estatus de la función de representación política**.

Se ha reconocido que esta dimensión del derecho destaca por cuanto a “la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición”, de manera que, si “se obstaculiza la función del control parlamentario a una minoría política, se lesiona el núcleo esencial del *ius in officium*, cuyo

⁵ Tribunal Constitucional Español. Sentencia 115/2019, de 16 de octubre (BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2019), disponible en <<https://www.boe.es/boe/dias/2019/11/20/pdfs/BOE-A-2019-16724.pdf>>.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

contenido mínimo consiste en el ejercicio del control de la actividad parlamentaria”.

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

La consideración anterior respecto del *ius in officium* permite afirmar que hay derechos parlamentarios que están comprendidos dentro del derecho al desempeño del encargo, el cual –a su vez– deriva del derecho a ser votado.

En ese sentido, en casos como el presente, en los que la cuestión jurídica versa sobre la naturaleza del derecho que se reclama, no es posible desechar el escrito de demanda por ser materia parlamentaria, ya que se incurriría en el vicio lógico de petición de principio⁶.

Por tanto, es viable que **esta instancia jurisdiccional –como órgano límite del orden constitucional en la materia– analice los planteamientos en relación con la vulneración de los derechos parlamentarios de la parte actora, en tanto forman parte del contenido de su derecho político-electoral a ser votadas, en la dimensión de ejercicio efectivo del encargo.**

De lo contrario, este Tribunal Electoral no cumpliría a plenitud con su deber de garantía en relación con el derecho a una tutela judicial efectiva.

En efecto, el derecho al acceso a la justicia, previsto en los artículos 17 de la CPEUM; así como 8 y 25 de la CADH, debe observarse en relación con todas las dimensiones de los derechos político-electorales.

⁶ Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-1212/2019.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

De manera más puntual, el artículo 25 de la CADH establece una exigencia de implementar un recurso para la tutela de los derechos que cumpla ciertas características, a saber: *i)* que sea adecuado, lo que significa que debe ser “idóne[o] para proteger la situación jurídica infringida”⁷; es decir, es necesario que mediante el mecanismo se establezca si se ha incurrido en una violación de derechos y proveer lo necesario para su remedio⁸; *ii)* que sea efectivo, de manera que sea “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”⁹ y que las condiciones generales del país (como falta de independencia del órgano resolutor) o las circunstancias particulares del caso (denegación de justicia o impedimento de acceso) no lleven a que sea resulte un recurso ilusorio¹⁰; *iii)* que sea accesible, de modo que no se impongan formalidades excesivas ni se establezcan otras condiciones que imposibiliten hacer uso del medio (como obstáculos físicos, económicos o de otro tipo), y *iv)* sencillo y rápido, tomando en cuenta las violaciones alegadas y los derechos involucrados.

En relación con la posibilidad de control sobre los actos o procedimientos de órganos del parlamento, la Comisión de Venecia ha referido que las decisiones pueden estar sujetas a procedimientos internos de revisión, o bien, a uno de carácter externo.

Si se opta por un modelo de control interno, ha precisado que es necesario que la oposición tenga una adecuada representación en la integración de los órganos competentes, así como el establecimiento de garantías mínimas de debido proceso.

En caso de que el modelo que contemple la revisión sea por parte de un órgano externo, como la corte constitucional u otra autoridad

⁷ Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 181.

⁸ Corte IDH. Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019, párr. 101.

⁹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 118.

¹⁰ Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 208.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

jurisdiccional de alto rango, ello garantiza de mejor manera la independencia de quien definirá las disputas¹¹.

Además, se debe destacar que en el marco normativo nacional no se contempla, de manera clara y expresa, algún mecanismo judicial adecuado y efectivo para la tutela de los derechos político-electorales que se ejercen en el ámbito parlamentario.

Por las razones expuestas, se considera que esta Sala Superior debe reconocer que en el ámbito material de su competencia está la revisión de los actos o decisiones adoptados en el ámbito parlamentario que pueden vulnerar el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del encargo.

De esta manera también se asegura el establecimiento de las condiciones mínimas para que la dinámica de los órganos representativos sea acorde al modelo de democracia constitucional adoptado por el Estado mexicano.

EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL RESPECTO AL DERECHO A EJERCER EL CARGO DE QUIENES INTEGRAN UN ÓRGANO LEGISLATIVO

Cabe señalar que, al asumir competencia para conocer de la vulneración del derecho a ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo de quienes integran un órgano legislativo, es consistente con la línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral, respecto a la organización parlamentaria.

I. ¿Cuál es la línea jurisprudencial respecto a los actos meramente políticos y de organización parlamentaria?

Al respecto, cabe señalar que este Tribunal Electoral ha respetado la **organización política** y parlamentaria de los órganos legislativos.

¹¹ Comisión de Venecia. *Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist*. 21-22 de junio de 2019. Opinión núm. 845 / 2016, párrs. 155 y 156.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Así, respecto a las decisiones atinentes a **los aspectos estrictamente políticos**, este Tribunal las ha considerado distintas a la materia electoral y pertenecientes al Derecho Parlamentario, motivo por el cual sin posibilidad de ser analizados por este órgano jurisdiccional.

Ejemplo de ello es que, este Tribunal ha sido claro en señalar que “...**los actos políticos** correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones...”¹² son ajenos a la materia electoral.

Ese criterio se ha reiterado, por ejemplo, cuando se ha pedido analizar las decisiones **políticas de los órganos legislativos** relacionadas con la integración de **comisiones internas** para el trabajo legislativo de estudio de leyes.

En efecto, sobre ese tema este Tribunal ha señalado que “... la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral [...] toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo.”¹³

La integración de comisiones legislativas atañe sólo a una organización interna. De esa manera son concebidas en el ámbito político y parlamentario a nivel federal, al definir a las comisiones como órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes,

¹² Jurisprudencia 34/2013, “DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”

¹³ Jurisprudencia 44/2014, “COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.”



informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a cumplir las atribuciones constitucionales y legales.¹⁴

La naturaleza de las comisiones ordinarias como una manera de organización interna del Congreso, se evidencia cuando se establece que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio¹⁵, o bien de análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia¹⁶.

Es decir, quienes integrarán las comisiones obedece a un aspecto exclusivo de organización interna de los órganos legislativos, por tanto, al ámbito del Derecho Parlamentario, de ahí que este Tribunal Electoral ha determinado que carece de competencia para conocer de actos vinculados con ello, por tener propiamente una naturaleza política.

Otro ejemplo de que las decisiones estrictamente políticas y de organización interna de los órganos legislativos se han considerado ajenos a la materia electoral, es la designación o remoción de quien ocupe la coordinación de un grupo parlamentario.

Al respecto, se ha señalado que "... la remoción del coordinador de una fracción parlamentaria que efectúe su partido político, no es objeto de control a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues tal cargo pertenece al ámbito del derecho parlamentario, y en esa medida, participa de la naturaleza estructural interna del Congreso del Estado, pues las leyes orgánicas correspondientes por lo general, prevén que la finalidad de los grupos parlamentarios es coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, además de que se constituirán como tales, por decisión de sus miembros."¹⁷

¹⁴ Artículo 39 de la LOCGEUM.

¹⁵ Artículo 39, párrafo 3, de la LOCGEUM.

¹⁶ Artículo 86 de la LOCGEUM.

¹⁷ Tesis XIV/2007, "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE)."

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Como se advierte, la línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral ha sido consistente en respetar las decisiones estrictamente políticas que conciernen exclusivamente a la organización interna de los órganos legislativos.

II. Evolución de la línea jurisprudencial

En el caso, se plantea una evolución y precisión de la línea jurisprudencial, para diferenciar cuando un acto es meramente político y de organización interna de un órgano legislativo, por tanto, parlamentario, de cuando se trata de una controversia jurídica y de afectación al derecho de ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo, por tanto, susceptible de tutela electoral.

Como se mencionó, la frontera entre estos ámbitos es difusa. Por ello, frente a la naturaleza de este tipo de actos, es necesario delimitar la controversia a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos político-electorales y, en general, de los derechos a la participación política.

En ese sentido, la evolución de la línea jurisprudencial consiste en analizar si en la controversia existe un derecho que sea vulnerado por una decisión de los órganos legislativos.

Es decir, examinar si, en cada caso concreto, existe la posibilidad de que un acto de un órgano legislativo vulnere el derecho a ser votado de quien acude a este Tribunal Electoral.

A partir de esa perspectiva, netamente jurídica, se puede analizar válidamente si, la determinación de un órgano legislativo afecta un derecho reconocido constitucional o legalmente para quienes integran los órganos legislativos, sin que involucre un aspecto meramente político y de organización interna de los congresos.

Para ello, se torna indispensable que



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

- Cuando se presenten medios de impugnación para controvertir actos del órgano parlamentario, es necesario analizar si existe una afectación a un derecho político-electoral, porque de existir, los tribunales electorales sí son competentes para conocer y resolver el fondo de la controversia;
- Derivado de lo anterior, cuando se presente un medio de impugnación para controvertir un acto parlamentario, el tribunal competente debe analizar el caso concreto para determinar si se afecta o no un derecho político-electoral.

Con esta evolución y precisión de la línea jurisprudencial se garantiza, por una parte, que los actos meramente políticos y de organización interna de los órganos legislativos queden en el ámbito de los propios congresos y sean éstos los que resuelvan las posibles controversias.

Y, por otra parte, cuando existan derechos político-electorales o de participación política que posiblemente sean vulnerados por los órganos legislativos, sin ser meramente actos políticos ni de organización interna, los tribunales electorales resuelvan si se afectó el derecho a ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo.

III. ¿Por qué los actos parlamentarios sí pueden ser objeto de control en sede jurisdiccional?

Casos como el presente exigen que el Tribunal Electoral adopte una postura progresiva en relación con la manera en que puede evolucionar la garantía del derecho a una tutela judicial efectiva ante una posible vulneración a los derechos político-electorales cuando se cuestionen actos u omisiones de los poderes legislativos distintos a la función creadora de disposiciones legales.

Para efectos de lo anterior, se debe destacar que, en términos generales, los actos parlamentarios se pueden distinguir en dos categorías: con y

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

sin valor de ley. En este segundo grupo quedan comprendidos diversos actos, entre ellos, los de gobierno interno y los administrativos.¹⁸

Por regla, el control de la regularidad constitucional de los actos del Congreso se había circunscrito al ejercicio de la labor propiamente legislativa, esto es, con valor de ley, la emisión de leyes o su procedimiento de elaboración. Respecto de los segundos (“sin valor de ley”) tanto la doctrina judicial de la Sala Superior, como de la SCJN habían limitado la procedencia de los medios de impugnación, incluido el amparo.

La lógica de este actuar obedecía primordialmente a una deferencia a favor del poder legislativo tendiente a garantizar la autonomía e independencia de la función parlamentaria, que encontraba su sustento constitucional en el principio de división de poderes. Precisamente, se entendió que la protección de esas garantías permite a quienes integran un órgano legislativo ejercer su función con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable al caso, sin tener que acatar o estar sometidos a determinaciones provenientes de otros poderes del Estado o cualquier sujeto ajeno, incluidos, a los propios partidos políticos.

En este contexto, la Sala Superior protegió esta autonomía, para lo cual consideró que correspondía al ámbito exclusivo del Derecho Parlamentario el conjunto de normas relacionadas con las actividades internas de los órganos legislativos, así como su organización funcionamiento, división del trabajo, ejercicio de atribuciones, derechos y obligaciones de quienes los integran, así como las relaciones entre los grupos parlamentarios y la designación de integrantes de los órganos internos; y que, en esa medida, su control en sede electoral escapaba de las facultades atribuidas al Tribunal Electoral.

¹⁸ FIGUERUELO Burrieza, Ángela (2019), El control de la constitucionalidad los actos parlamentarios, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, número 34, julio-diciembre de 2019, es una publicación anual editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.



Recientemente en el amparo en revisión 27/2021, la SCJN estableció una serie de parámetros a partir de los cuales reconoció la posibilidad de controlar, en sede jurisdiccional, los actos intra-legislativos o sin valor de ley cuando estos son susceptibles de vulnerar derechos fundamentales.

En ese caso, el problema jurídico a resolver consistió en determinar si era posible o no cuestionar un acto u omisión del Poder Legislativo que forma parte de sus diferentes actuaciones u organización interna (en ese precedente en concreto, el uso de un mecanismo de votación por cédulas secretas) y que ocurren dentro de la lógica del derecho parlamentario.

La SCJN concluyó que, por regla cualquier acto u omisión de autoridad del Poder Legislativo, incluso aquellos de naturaleza intra-legislativa (“sin valor de ley”), son justiciables cuando se afecte algún derecho humano (ello vía amparo), salvo ciertos supuestos excluidos de manera concreta por el Poder Constituyente o por el Congreso de la Unión a través de normas constitucionales.

La conclusión anterior se basó en la premisa de que la CPEUM no excluye del control constitucional los actos u omisiones del Poder Legislativo simplemente por ser el órgano representativo. Por el contrario, entiende que es un órgano constituido por la propia CPEUM y, por ende, debe cumplir con las normas que lo rigen.

Para este Tribunal Electoral, la implicación lógica de ese razonamiento exige que reconozcamos que, si bien el poder legislativo debe contar con garantías que salvaguarden la función encomendada de forma autónoma e independiente, encuentra (como los demás poderes constituidos) una limitante: ajustar su actuación al orden constitucional y la demás normativa que le es aplicable, en las cuales se deben considerar sus propias disposiciones orgánicas y los principios en los que se sustentan estas últimas. De manera que, si en su actuar vulnera algún derecho humano, éste se puede someter a escrutinio constitucional.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

En efecto, se debe partir de la noción de que incluso los actos sin valor de ley del parlamento pueden tener una dualidad de efectos, por un lado, estar limitados a estructurar y organizar las funciones internas del poder legislativo (lo que está exento de control jurisdiccional) y, por el otro, incidir en el ejercicio de derechos político-electorales de sus integrantes en su vertiente de ejercicio al cargo (sujeto a control jurisdiccional).

El Congreso de la Unión es un órgano creado por la CPEUM y, como tal, también se encuentra sujeto a límites y directrices: los principios y valores democráticos previstos en la CPEUM, pero también en el “contenido básico” de los ordenamientos jurídicos que regulan la materia parlamentaria y que derivan de su autonomía normativa para dictar sus propias normas reglamentarias o en su función legislativa.

De manera que, cuando en su actuar, el Congreso de la Unión o sus órganos no se ajustan a estos parámetros y derivado de ello se vulnera el derecho a ejercer el cargo de uno de sus integrantes, se actualiza la competencia y legitimación del Tribunal Electoral para reparar los daños que inciden en el ejercicio de ese derecho.

Es cierto que las sentencias de esta Sala Superior están sujetas al principio de predictibilidad de los fallos judiciales, pero incluso la teoría del precedente reconoce que la aplicación sin mayor reflexión de un precedente puede implicar un estancamiento del Derecho y, por lo tanto, un desfase entre las reglas del sistema jurídico y la realidad.

Si bien existe la exigencia de justificar cualquier aclaración a una posición que previamente se mantuvo, ese cambio puede obedecer, entre otros, a la necesidad de adecuar la interpretación de la ley al momento de su aplicación.

Así, si bien en el análisis de la evolución de la doctrina judicial de esta Sala Superior, las primeras sentencias en las que se consideró que cuando se alegaba el derecho a integrar una comisión (o casos análogos relacionados con el ejercicio de la función legislativa) y ese planteamiento



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

solo se podía analizar desde la perspectiva del Derecho Parlamentario, este Tribunal debe asumir una interpretación progresiva.

Actualmente, se tiene un nuevo escenario de progresividad que impone interpretar los derechos humanos de manera que otorgue una mayor protección conforme evolucione su interpretación y aplicación.

Precisamente, el primer fundamento de esta interpretación progresiva es la propia reforma constitucional al artículo 1, porque a partir de ella se han abordado facultades a favor de los Tribunales Constitucionales tendientes a maximizar la protección de los derechos humanos.

En ese sentido, la reflexión que realizó la SCJN exige que este Tribunal Electoral pueda analizar la posibilidad de someter a su escrutinio aquellos actos que resulten del ejercicio de la función legislativa sin valor de ley o actos intra-legislativos, cuando se cuestione que los mismos han vulnerado un derecho humano, en particular, el ejercicio de un derecho político-electoral.

Este criterio debe, por un lado, atender al pleno respeto del marco de distribución de competencias establecido en la CPEUM que encuentra sustento en el principio de división de poderes; y, por el otro, a las facultades que legalmente se tiene para controlar los actos del parlamento para no afectar la autonomía del poder legislativo. Lo anterior, sin soslayar que una lesión al derecho de ejercer el cargo, en condiciones de igualdad, eventualmente podría ser objeto de tutela jurisdiccional.

La justiciabilidad de la actividad parlamentaria y, concretamente, la posibilidad que tiene este Tribunal Electoral para tutelar la protección del derecho a ser votado, en su vertiente de acceso al cargo, tiene sustento en su propia naturaleza especial.

En efecto, el Tribunal Electoral es un órgano especializado en la defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía y máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Además, tiene la competencia para

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

interpretar y resolver sobre la constitucionalidad de los actos y resoluciones de los órganos administrativo-electorales, con la posibilidad de inaplicar normas que versen sobre cuestiones político-electorales que contravengan la CPEUM, entre otras atribuciones

Para la protección de los derechos político-electorales se dispone de un medio de control especial, el juicio de la ciudadanía, cuya función primordial es la protección de los derechos humanos de naturaleza electoral.

Así, si bien la SCJN reconoció la posibilidad de interponer el juicio de amparo en presencia de actos intra-legislativos que pudieran vulnerar derechos humanos; el mismo devendría improcedente para su interposición por un o una legisladora individual para la defensa de su derecho a ejercer el cargo público representativo: en tanto derecho de participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, su ejercicio, como lo ha reconocido este Tribunal, se desprende del derecho al sufragio pasivo (ser votado) en la modalidad de acceso-ejercicio del cargo. De modo que su naturaleza es propiamente electoral.

Así, si bien la CPEUM señala que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por los actos de la autoridad que violen los derechos humanos, también se exceptúa el juicio de amparo para las controversias en materia electoral.

La nueva reflexión que se hace debe ser interpretada en el sentido de que, si bien los actos internos del Poder Legislativo pueden estar sujetos a la CPEUM, cuando vulneren derechos humanos; cuando éstos sean de índole electoral la competencia se actualiza en favor de los Tribunales electorales.

Lo anterior, porque este Tribunal Electoral tiene la función principal de controlar todos los actos de las autoridades que eventualmente puedan incidir en los derechos político-electorales que la CPEUM reconoce, de conformidad con los artículos 41, fracción VI, y 116, fracción IV, inciso I),



constitucionales. De modo que, cuando algún acto de autoridad no respeta esos derechos, el Tribunal Electoral se encuentra legitimado para intervenir.

En esta tesitura es importante destacar que, si bien el poder legislativo goza de legitimidad en tanto que es un órgano democrático; si en el ejercicio de sus facultades vinculadas con su gobierno interno vulnera los derechos de participación política de una o uno de sus legisladores (a través de los cuales la ciudadanía participa de manera indirecta en los asuntos públicos y dan vida al proceso democrático) socava entonces su propia legitimidad democrática y la lógica del sistema constitucional se interrumpe.

En esa medida, la autonomía interna de la que goza no puede derivar en la afirmación categórica de que todos los actos vinculados con su funcionamiento interno impliquen que aquellos estén indisponibles para la jurisdicción constitucional, como una especie de coto vedado. La autonomía parlamentaria no puede ignorar algunos derechos que la CPEUM reconoce directamente a todos los representantes democráticos: tanto a mayorías como a minorías.

Así, a la soberanía interna de los poderes legislativos (y, con ello, su autonomía) es compatible con la garantía plena del derecho a una tutela judicial efectiva cuando se trastoque el derecho humano de carácter político-electoral a ser votado y su alcance, que impone tutelar la permanencia y el desempeño en el cargo correspondiente.

Este nuevo entendimiento jurisprudencial si bien es producto de la interpretación que realiza la SCJN en el amparo antes citado, también es resultado de una visión más amplia de la justiciabilidad de los derechos humanos derivado del nuevo escenario de progresividad, renovado esencialmente por la reforma de diez de junio de dos mil once.

Ahora bien, esta postura no desconoce que la posibilidad de revisar los actos intra-legislativos solo es posible en la medida de que efectivamente

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

exista alguna violación a tales derechos. En esta medida solo se está facultado para intervenir cuando “el núcleo de la función representativa parlamentaria” ha sido vulnerado.

IV. ¿Por qué este caso sí es revisable en el ámbito de la jurisdicción electoral?

En el caso, la parte actora señala que, al haber sido excluidos de la Comisión Permanente, se les vulneró su derecho a ejercer el cargo, porque el grupo al cual pertenecen quedaron sin representación ante ese órgano legislativo, a pesar de tener derecho a estar representados con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

Por lo anterior, con base en la evolución de la línea jurisprudencial expuesta, se debe concluir que, esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios en los cuales las senadurías aleguen la vulneración a su derecho a ser votadas, en la vertiente del ejercicio del cargo, cuando consideren que fueron indebidamente excluidas de la Comisión Permanente.

Ello, porque no se trata exclusivamente de un tema meramente político y de organización interna del Congreso, sino un aspecto en el cual está involucrado el derecho de las senadurías a integrar la Comisión Permanente, con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

En efecto, es importante tener presente que la controversia surge con la propuesta de la JUCOPO de las diputaciones que integrarán la Comisión Permanente.

En ese sentido, el acto impugnado que se analiza es susceptible de poner en entredicho derechos político-electorales de las personas, en específico, el derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo de la parte actora, así como del sufragio activo de la ciudadanía.



Al respecto, ese acto se relaciona con la integración de la Comisión Permanente que, como se analizará a profundidad más adelante, por su naturaleza y funciones es distinta a la integración de otras comisiones parlamentarias y constituye un órgano de decisión, con funciones sustantivas.

Por ello, se debe analizar si en la conformación de la Comisión la parte actora tenía o no derecho a integrarla, como parte del ejercicio de su cargo y del derecho a ser votada.

De esa forma, en caso de concluir que la parte actora tiene derecho, entonces la exclusión indebida implicaría la vulneración de los derechos político-electorales, porque se le impide el ejercicio pleno del cargo para el que fueron electos.

Así, se considera que en el caso no se está en presencia de un acto meramente político cuyo conocimiento escaparía a los alcances del Derecho Electoral, pues su ejecución y consecuencias pueden tener incidencia directa en los derechos político-electorales de la parte actora, por lo que, atendiendo a la evolución del criterio sostenido por esta Sala Superior, es susceptible de ser revisado en el presente asunto.

Es importante precisar que no toda determinación sobre la integración de la Comisión Permanente es controlable jurisdiccionalmente, sino solo aquellas decisiones eminentemente jurídicas que puedan tener una incidencia en los derechos político-electorales y, en general, de los derechos a la participación política de las personas justiciables (parlamentarias y parlamentarios). Así, por ejemplo, la determinación del número de las diputaciones y senadurías que integrarán la Comisión Permanente es una decisión del poder reformador de la Constitución establecida en el artículo 78 constitucional que no es susceptible de revisión judicial. Sin embargo, existen otras decisiones netamente jurídicas que, si bien pueden ser tomadas en un contexto de un órgano de representación política, como los congresos, no pueden escapar al control jurisdiccional electoral, ya que pueden afectar directa e

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

inmediatamente los derechos político-electorales o de participación política de un grupo de personas titulares de una diputación, o bien de un grupo de parlamentarios. Y esta es la distinción que es necesario trazar a partir de esta nueva comprensión y reflexión de la doctrina jurisprudencial de esta Sala Superior sobre la justiciabilidad de las decisiones jurídicas, distintas de los actos estrictamente políticos.

JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020¹⁹ en el cual reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y determinó continuar con las sesiones por videoconferencias, hasta decidir algo distinto.

En ese sentido, se justifica la resolución de los asuntos de manera no presencial.

ACUMULACIÓN

En los asuntos existe conexidad en la causa, porque hay identidad en la autoridad responsable (JUCOPO) y en el acto controvertido (acuerdo por el cual se integró la Comisión Permanente).

Por tanto, por economía procesal y evitar el dictado de sentencias contradictorias, se debe acumular el expediente SUP-JDC-1457/2021 al SUP-JDC-1453/2021 por ser éste el primero que se recibió.²⁰

Se deberá agregar copia certificada de los resolutivos de la sentencia al expediente acumulado.

REQUISITOS PARA ADMITIR LAS DEMANDAS

Los juicios cumplen los requisitos para dictar una sentencia de fondo.

¹⁹ Aprobado el uno de octubre de dos mil veinte.

²⁰ De conformidad con el artículo 79 del Reglamento Interno de este Tribunal.



I. Forma. Las demandas se presentaron por escrito, en las cuales se precisa el nombre de las senadurías que integran la parte actora y su firma; señalan domicilio; identifican el acto impugnado; narran hechos y expresan conceptos de agravio.

II. Oportunidad. La controversia no incide en procedimiento electoral alguno. Por tanto, el plazo se computa sólo con días hábiles.

Al respecto, el acuerdo impugnado fue emitido el quince de diciembre, de ahí que el plazo para impugnar transcurrió del dieciséis al veintiuno del mismo mes. Esto, sin contar los días dieciocho y diecinueve, por corresponder a sábado y domingo, es decir, inhábiles.

Entonces, si ambas demandas se presentaron el veintiuno de diciembre, es evidente la oportunidad.

III. Legitimación. Las senadoras y senadores que integran la parte actora están legitimadas para promover los juicios, por ser ciudadanas y ciudadanos.

IV. Interés jurídico. La parte actora tiene interés jurídico, porque señalan que se vulnera su derecho a ser votados, en la vertiente de acceso y ejercicio de su cargo como integrantes del Senado.

V. Definitividad. El acto impugnado es definitivo y firme, dado que no existe algún medio de impugnación previsto por agotar.

ESTUDIO DEL FONDO

I. Método

A fin de resolver los juicios, el estudio se realizará conforme lo siguiente:

- **Naturaleza y facultades de la Comisión Permanente.**
- **¿Cómo se integra la Comisión Permanente?**
- **Contexto del denominado grupo plural que integra la parte actora**

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

- **Estudio de los planteamientos**

II. Tesis de la decisión.

Son **sustancialmente fundados** los argumentos de la parte actora, porque el diseño actual para la conformación de las propuestas que la JUCOPO presenta a la Cámara de Senadores para integrar la Comisión Permanente **excluye de manera automática** a las senadurías que no pertenecen a algún grupo parlamentario, lo que afecta su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.

III. Justificación

1. Naturaleza y facultades de la Comisión Permanente

a. Naturaleza: es un órgano legislativo, constitucional, bicameral, temporal y de decisión cuando el Congreso está en receso

El Congreso de la Unión se conforma por dos cámaras, una de diputaciones y otra de senadurías.²¹

El Congreso tiene dos periodos ordinarios de sesiones. Uno inicia el primero de septiembre, para concluir el quince de diciembre. El otro comienza el primero de febrero y termina el treinta de abril.²²

Durante los recesos del Congreso funciona la Comisión Permanente, la cual está compuesta por diecinueve diputaciones y dieciocho senadurías, designadas por las respectivas Cámaras.²³

La Comisión Permanente es un **órgano** del Congreso que desempeña las funciones de éste durante sus recesos²⁴; quienes la integran son

²¹ Artículo 50 de la CPEUM.

²² Artículo 66 de la CPEUM

²³ Artículo 78 de la CPEUM

²⁴ Artículo 116 de la Ley del Congreso.



designados mediante voto secreto de las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo.²⁵

Es decir, la Comisión Permanente es un órgano colegiado de índole constitucional. Su finalidad es integrar un grupo de diputaciones y senadurías para asumir las decisiones cuando el Congreso y sus Cámaras están en receso.

Por ello, la Comisión Permanente es, propiamente, un órgano legislativo bicameral y temporal de decisión, en el cual hay representantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, cuyo propósito es ejercer las facultades que la Constitución y la ley les otorga.

b. Facultades de la Comisión Permanente

La Comisión Permanente constituye un órgano sustancial de decisión, pues asume importantes las funciones de las Cámaras y del Congreso de la Unión durante sus recesos, como se muestra a continuación:

Facultades de nombramiento

- Puede nombrar a las personas que integrarán el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.²⁶
- Puede nombrar a las personas integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.²⁷
- Nombra a quienes ocuparán una magistratura agraria.²⁸
- Nombran a quienes ocuparan un cargo en el Banco de México.²⁹
- Nombra magistraturas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.³⁰
- Nombra integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.³¹

²⁵ Artículo 117 de la Ley del Congreso.

²⁶ Artículo 6, Apartado B, fracción V, de la CPEUM

²⁷ Artículo 26, Apartado B, de la CPEUM.

²⁸ Artículo 27, fracción XIX, de la CPEUM.

²⁹ Artículo 28 de la CPEUM.

³⁰ Artículo 73, fracción XXIX-H, de la CPEUM.

³¹ Artículo 102, Apartado B, de la CPEUM.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

- Designa, en caso de desaparición de poderes en un estado, a quien deba ocupar la gubernatura de manera provisional.³²
- Puede designar a quien ocupará provisionalmente la presidencia de la República, cuando no se presentare la persona electa, o la elección no se hubiere celebrado.³³
- Puede designar a quien ocupe interinamente la presidencia de la República, en los casos de falta temporal del depositario del Poder Ejecutivo.³⁴

Facultades para tomar protesta constitucional, conceder licencias y ratificar nombramientos hechos por la presidencia de la República

- Puede recibir la protesta constitucional de quien ocupe la presidencia de la República y concederle licencias. Así como ratificar los nombramientos de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores de las fuerzas armadas.³⁵

Facultades para suspender derechos

- Aprueba, junto con la presidencia de la República, la suspensión de derechos.³⁶

Facultades de impugnación

- Puede presentar demandas de controversia constitucional.³⁷

Como se observa, la Comisión Permanente tiene a su cargo atribuciones de gran trascendencia e importancia que implican necesariamente la toma de decisiones para el adecuado funcionamiento del Estado.

³² Artículo 76, fracción V, de la CPEUM.

³³ Artículo 10, párrafo 1, de la Ley del Congreso.

³⁴ Artículo 10, párrafo 2, de la Ley del Congreso.

³⁵ Artículo 78 de la CPEUM.

³⁶ Artículo 29 de la CPEUM.

³⁷ Artículo 105, fracción I, inciso c), de la CPEUM.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Así, por ejemplo, puede tomar la protesta constitucional de quien ocupe la presidencia de la República, o bien nombrar a la persona interina, provisional o sustituta de ese cargo. De igual forma, puede concederle licencias.

Asimismo, puede suspender, de manera conjunta con la presidencia de la República, los derechos reconocidos constitucionalmente.

También tiene diversas facultades de nombramiento de diversos cargos.

Y, por último, tiene facultades inclusive para promover mecanismos de control constitucional como lo son las controversias constitucionales.

Como se puede advertir las funciones que tiene encomendadas la Comisión Permanente son esencialmente de representación política, porque es un órgano del Congreso de la Unión que funciona durante sus recesos; es decir, que funciona cuando las Cámaras de Diputados y Senadores no se encuentran en período ordinario de sesiones. “Esta institución, por tanto, constituye un elemento indispensable para dar continuidad a la representación del Poder Legislativo de la Unión”.

El tipo de funciones que tienen asignadas los diferentes cuerpos u órganos del ámbito legislativo es relevantes para determinar cuándo es un aspecto propio de la organización interna de los congresos y, por tanto, se trata una cuestión inherente al derecho parlamentario, y cuándo se trata de actos relacionados con los derechos político-electorales de la ciudadanía a ser votados, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de diputado o senador, y por ende, se trata una cuestión inherente al derecho electoral.

En ese orden de ideas, la naturaleza y funciones de la Comisión Permanente evidencian que se trata de un órgano colegiado bicameral y de decisión, en el cual sus integrantes (diputaciones y senadurías) actúan de manera conjunta, en ejercicio de sus atribuciones, para continuar los trabajos del Congreso y, por supuesto, garantizar el adecuado funcionamiento del Estado mexicano.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Por ello, la finalidad de la Comisión Permanente es continuar los trabajos del Congreso durante los recesos de éste e incluso ejerce funciones propias de la Cámara de Diputados o de Senadores, motivo por el cual tiene una naturaleza distinta a otras comisiones al interior del Congreso.

En efecto, de conformidad con la CPEUM y la Ley del Congreso, la Comisión Permanente tiene atribuciones de importancia constitucional, por lo que no se limita a ser un órgano de mero trámite o que simplemente desarrolla un trabajo interno o administrativo como sucede con las comisiones ordinarias, las cuales realizan labores comunes de análisis y discusión de iniciativas.

Válidamente se puede sostener que, cuando la Comisión Permanente asume una determinación es como si lo hicieran el Congreso o bien alguna de sus Cámaras, de ahí que su naturaleza y funciones sean de decisión y, por ello, su naturaleza es distinta a las comisiones ordinarias.

Conforme a lo anterior se concluye:

- Por su integración y funciones, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tiene una naturaleza diferente a cualquiera otra comisión de alguna de las cámaras.**
- La Comisión Permanente realiza funciones sustantivas, que pueden llegar, incluso, al nombramiento de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.**
- Derivado de lo anterior, dadas las funciones que desarrolla y las atribuciones que ejerce es claro que en la integración de la Comisión deberían estar representadas los grupos y fuerzas políticas que integran el Senado de la República, dado el carácter plural y representativo que tiene dicho órgano.**



2. ¿Cómo se integra la Comisión Permanente?

La Comisión Permanente está compuesta por diecinueve diputaciones y dieciocho senadurías, designadas por las respectivas cámaras³⁸ mediante voto secreto.³⁹

La JUCOPO es un órgano legislativo de trabajo interno del Senado, en el cual está expresada la pluralidad, a fin de impulsar acuerdos; está integrada por las coordinaciones de los grupos parlamentarios, así como por dos senadurías del grupo parlamentario mayoritario y uno de la primera minoría.⁴⁰ Las decisiones son asumidas por el voto ponderado de las coordinaciones, conforme al número de senadurías de cada grupo.⁴¹

Dentro de sus funciones está la de proponer las senadurías que integrarán la Comisión Permanente⁴², a través de la elaboración de propuestas con base en los criterios de pluralidad y proporcionalidad en relación con los grupos parlamentarios que concurren a la integración del Senado⁴³.

Por tanto, la JUCOPO es un órgano de importancia fundamental en la conformación de la Comisión Permanente.

Como se advierte, en el actual diseño para la conformación de las propuestas que se someterán al Pleno de la Cámara de Senadores para designar a los senadores que integrarán la Comisión Permanente, La JUCOPO tiene un papel fundamental al ser el órgano encargado de formular la propuesta correspondiente.

³⁸ Artículo 78 de la CPEUM

³⁹ Artículo 117 de la Ley del Congreso.

⁴⁰ Artículo 81, párrafo 1, de la Ley del Congreso.

⁴¹ Artículo 81, párrafo 2, de la Ley del Congreso.

⁴² Artículo 82, párrafo 1, inciso c), de la Ley del Congreso.

⁴³ Artículo 160 del Reglamento del Senado de la República.

1. En la elección de los senadores propietarios y sustitutos que conforme a la Constitución y la Ley formen parte de la Comisión Permanente, la Junta formula las propuestas correspondientes con base en los criterios de pluralidad y proporcionalidad en relación con los grupos parlamentarios que concurren a la integración del Pleno.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Lo anterior, resulta trascendental porque en la conformación de la JUCOPO sólo participan los grupos parlamentarios lo que trae como consecuencia que los senadores independientes o que no tengan grupo parlamentario no participan en la toma de decisiones de ese órgano, incluyendo lo relativo a las propuestas para integrar la Comisión Permanente.

De hecho, el artículo 160 del Reglamento del Senado de la República señala expresamente que en la conformación de las propuestas para integrar la Comisión Permanente, la JUCOPO sólo tomará en cuenta a los grupos parlamentarios que concurren a la integración del Pleno, lo que trae como consecuencia excluir de manera automática a las senadurías independientes o sin grupo parlamentario.

Ello a pesar de que el Reglamento del Senado reconoce a sus integrantes el derecho a elegir y ser electos para integrar esa Comisión.

Incluso debe considerarse que en la propia normatividad se dispone que en la conformación de estas propuestas se debe realizar con base en los criterios de proporcionalidad y pluralidad, los cuales derivan del principio de máxima representación efectiva, el cual constituye un principio esencial en la conformación de los órganos legislativos.

El principio de máxima representación efectiva significa que, en la integración de la Comisión Permanente deben estar, conforme a los criterios de proporcionalidad y pluralidad, las mismas fuerzas políticas presentes en el Senado.

Así, las fuerzas minoritarias o las senadurías independientes o sin grupo parlamentario, **no deberían quedar excluidas en automático** de las propuestas para integrar la Comisión Permanente, porque con independencia de tener algún porcentaje de representación en el Senado, la integración de la misma se debe realizar con base en criterios de pluralidad y proporcionalidad.



En ese sentido, la propuesta de la JUCOPO sobre quiénes integrarán la Comisión Permanente debería considerar la proporcionalidad que cada fuerza política representa en el interior del Senado y atender el principio de máxima representación efectiva, **sin embargo, la actual normativa limita esa situación en relación sólo con los grupos parlamentarios.**

Conforme a lo anterior, es válido concluir:

- La JUCOPO es el órgano encargado de proponer a la cámara correspondiente las propuestas para integrar la Comisión Permanente

- Para la elaboración de las propuestas correspondiente debe observar criterios de pluralidad y proporcionalidad que tienen su base en el principio de la máxima representación efectiva.

- Por ello, conforme a dicho principio y en cumplimiento de esos criterios, las propuestas para integrar la Comisión Permanente también deberían considerarse a las fuerzas minoritarias.

- Sin embargo, en el diseño actual, los senadores independientes o sin grupo parlamentario no tienen participación en la toma de decisiones relativa a la conformación de las propuestas para integrar la Comisión Permanente, lo que trae como consecuencia que se les excluya de manera automática en esas propuestas.

3. Contexto del denominado grupo plural que integra la parte actora

Las senadurías integrantes de la parte actora fueron electas para integrar el Senado para el periodo 2018-2024.

En septiembre de dos mil veintiuno, solicitaron a la JUCOPO la formalización del denominado Grupo Parlamentario Plural de Independientes.

La JUCOPO les reconoció su constitución como **agrupación, sin los derechos ni prerrogativas reconocidos para los grupos**

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

parlamentarios, ni participación en los órganos de gobierno, aunque sí como invitados sin voto en la propia JUCOPO y en la Mesa Directiva.⁴⁴

De igual forma, la Mesa Directiva del Senado reconoció al denominado “Grupo Plural”, a fin de que actúen única y exclusivamente en los trabajos legislativos, sin constituir un grupo parlamentario, con posibilidad de participar en las deliberaciones y decisiones del Senado, así como con voz, pero sin voto en la Mesa Directiva.⁴⁵

El siete y catorce de diciembre, el coordinador del Grupo Plural solicitó a la Mesa Directiva se considerara a los integrantes de ese grupo para integrar la Comisión Permanente.

La petición se sustentó en que, integrar la Comisión Permanente es un mecanismo para garantizar el ejercicio de sus derechos.

No obstante, el quince de diciembre la Mesa Directiva respondió que carece de atribuciones para proponer senadurías que integrarán la Comisión Permanente, pues ello le corresponde a la JUCOPO.

Finalmente, el quince de diciembre la JUCOPO propuso al Senado las senadurías que integrarán la Comisión Permanente, sin que en la propuesta se incorporara a alguno de los integrantes del Grupo Plural, lo que tuvo como consecuencia que no fueran considerados para integrar la Comisión aludida, lo que constituye la materia de controversia en el presente asunto.

⁴⁴ Acuerdo de la JUCOPO de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, denominado **“ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE RECONOCE LA AGRUPACIÓN DEL DENOMINADO “GRUPO PLURAL” INTEGRADO POR LAS SENADORES Y SENADORES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.”**

⁴⁵ Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, denominado **“ACUERDO DE LA MESA DIRECTIVA RELATIVO A LA SOLICITUD DE DIVERSAS SENADORES Y SENADORES DEL DENOMINADO ‘GRUPO PLURAL’”**.



4. Estudio de los planteamientos

a. Argumentos de la parte actora.

En esencia, la parte actora aduce que se vulnera su derecho de ejercer el cargo como integrantes del Senado, porque la agrupación a la cual pertenecen no está representada ante la Comisión Permanente.

Además, afirman, existe una carencia normativa para regular cómo las senadurías sin filiación partidista o sin grupo parlamentario pueden estar debidamente representadas en esa Comisión.

b. Decisión de la Sala Superior

Como se adelantó, son fundados los argumentos de la parte actora, porque como integrantes del Senado y fuerza minoritaria, tienen derecho a ser considerados por la JUCOPO para integrar la Comisión Permanente.

Sin embargo, en el diseño actual para la conformación de las propuestas que la JUCOPO presenta a la Cámara de Senadores para integrar la Comisión Permanente **excluye de manera automática** a los senadores independientes o que no pertenecen a algún grupo parlamentario, lo que afecta su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.

- **i. Existe vulneración a los derechos de la parte actora en el ejercicio de su cargo**

Quienes integran el Senado tienen derechos reconocidos normativamente, entre los cuales están:⁴⁶

- Presentar iniciativas de ley a las Cámaras o a la Comisión Permanente.
- Presentar proposiciones ante el Senado o Comisión Permanente.

⁴⁶ Artículo 8, párrafos 1 y 2, del Reglamento del Senado.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

- Participar en las sesiones, reuniones, debates, discusiones, votaciones y cualquier otro evento o reunión para los que están facultados, que se realizan en el Pleno, las Comisiones, los Comités y los demás órganos del Senado.
- **Elegir y ser electos para integrar los órganos del Senado o la Comisión Permanente.**
- Participan en la integración de los órganos del Senado.

La parte actora señala que los anteriores derechos los tienen por ejercer el cargo de senadores, pero les son impedidos de realizar, porque su agrupación carece de representación ante la Comisión Permanente, ya que no fueron considerados en la propuesta que presentó la JUCOPO.

- **Al no integrar la JUCOPO, las senadurías integrantes de la parte actora no ejercen su cargo plenamente, al no poder votar por las propuestas para la Comisión Permanente**

Para integrar la Comisión Permanente es indispensable que la JUCOPO haga las propuestas respectivas conformes a los criterios de pluralidad y proporcionalidad, con base en los grupos parlamentarios que integran el Senado.

En el caso, quienes integran la parte actora no forman parte de un grupo parlamentario, lo cual es reconocido por la propia JUCOPO y la Mesa Directiva del Senado, motivo por el cual sólo son invitados a las reuniones de estos órganos, con voz, pero sin voto.

En ese sentido, es evidente que no pueden votar ni participar en la toma de decisiones de la JUCOPO, mucho menos proponer a uno o más de las y los senadores independientes, para integrar la Comisión Permanente, por lo que no pudieron ser considerados y, mucho menos, votados, por el Pleno del Senado.

Todo lo anterior evidencia, en principio, que las y los senadores independientes tienen una calidad distinta en el ejercicio de su cargo, en



comparación con los demás integrantes del Senado, puesto que al no pertenecer a un grupo parlamentario se les excluye de participar en la elaboración de la propuesta para integrar la Comisión Permanente.

Ello a pesar de que, quienes integran el Senado tienen el derecho de elegir y ser electos para conformar la Comisión Permanente. Ese derecho se debe entender, por supuesto, de manera integral, es decir, desde la posibilidad de elegir y votar las propuestas respectivas, así como de elegir y votar la aprobación de éstas.

En la especie, las senadurías actoras al no integrar la JUCOPO están impedidos en elegir y votar por las propuestas para integrar la Comisión Permanente, de ahí que, su derecho a ejercer el cargo no lo puedan ejercer plenamente.

- **Las senadurías integrantes de la parte actora no integran la Comisión Permanente y, por tanto, no pueden votar en las decisiones que compete a ese órgano**

Cabe recordar que, la Comisión Permanente es un órgano legislativo bicameral, conformado de manera proporcional y plural de las fuerzas políticas, cuya función es ejercer ciertas facultades de las Cámaras que no se pueden dejar de hacer durante los recesos del Congreso.

Entre esas facultades de importancia constitucional están: a) el nombramiento de funcionarios; b) la suspensión de derechos humanos; c) tomar la protesta constitucional de quien ocupe la presidencia de la República; d) la designación de la persona sustituta, provisional o interina que ocupe ese cargo, y e) de impugnación en medios de control constitucional.

Todas esas facultades hacen que, en la integración de la Comisión Permanente deban estar representadas, conforme a los criterios de pluralidad y proporcionalidad, las distintas fuerzas políticas que integran el Senado, a partir de los grupos parlamentarios.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Sin embargo, la parte actora no está representada en la Comisión Permanente, dado que no forman parte de un grupo parlamentario propiamente.

Esta Sala Superior considera que esa situación en modo alguno puede ser un obstáculo para ejercer sus derechos ni mucho menos para integrar la Comisión Permanente, porque para conformarla son de importancia fundamental los criterios de proporcionalidad y pluralidad, así como el principio de máxima representación efectiva.

La posibilidad que tiene la parte actora para integrar la Comisión Permanente surge a partir de que forman parte una corriente política independiente o sin grupo parlamentario, que por sí misma constituye una fuerza o representación política al interior del Senado, motivo por el cual debe ser considerada de manera proporcional y plural.

Dejar de considerar a la parte actora en la conformación de la Comisión Permanente, sin causa justificada, más allá de que no forman parte de un grupo parlamentario propiamente dicho, es negarles el derecho a integrar ese órgano legislativo, lo que afecta su derecho a ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo.

Impedirles integrar esa Comisión, a pesar de ser una fuerza al interior de del Senado, significa que no pueden ejercer su derecho de votar, mucho menos expresar su opinión en lo individual o como agrupación, en las designaciones de funcionarios, en la posibilidad de promover controversias constitucionales ni expresar sus razones sobre la necesidad o no de suspender derechos constitucionales.

Lo anterior evidencia que el diseño actual de la conformación de las propuestas para integrar la Comisión Permanente **deja a la parte actora con una calidad distinta respecto de las demás personas que integran el Senado**, a pesar de que, como tales, deben y pueden ejercer los mismos derechos reconocidos para todos.



- **No hay normativa sobre cómo deben estar representados en la Comisión Permanente las senadurías independientes o sin grupo parlamentario**

También se vulnera el derecho de la parte actora, porque de la normativa legal y reglamentaria se advierte la falta de disposiciones que regulen la participación del conjunto de senadurías independientes o sin grupo parlamentario en la conformación de las propuestas para integrar la Comisión Permanente.

Es verdad que, en la Ley del Congreso y en el Reglamento del Senado se prevé que la JUCOPO será la encargada de hacer las propuestas de quiénes integrarán la Comisión Permanente, conforme a la pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios. Y, además, corresponderá al Senado votar las propuestas.

Sin embargo, ello hace evidente la falta de normas que regulen cómo las senadurías independientes o sin grupo parlamentario pueden participar en la integración de la Comisión Permanente con base en el principio de máxima representación efectiva, dado que no toman parte en las decisiones de la JUCOPO, órgano que, como se ha visto, está conformado por representantes de los grupos parlamentarios.

IV. CONCLUSIÓN

La Comisión Permanente es un órgano legislativo bicameral, integrado conforme al principio de máxima representación efectiva, así como de los criterios de proporcionalidad y pluralidad. Su función es asumir las decisiones que, en principio, corresponden a las Cámaras o al Congreso cuando están en receso.

En su calidad de Senadores y una fuerza minoritaria dentro de la cámara que integran, solicitaron ser considerados para formar parte de la Comisión Permanente, lo cual les fue negado.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

Sin embargo, en el diseño actual, los senadores independientes o sin grupo parlamentario no tienen participación en la toma de decisiones relativa a la conformación de las propuestas para integrar la Comisión Permanente, lo que trae como consecuencia que se les excluya de manera automática en esas propuestas.

Ello trae como consecuencia que las senadurías independientes o sin grupo parlamentario tienen una **calidad distinta** en el ejercicio de su cargo, en comparación con los demás integrantes del Senado, puesto que al no pertenecer a un grupo parlamentario se les excluye de participar en la elaboración de la propuesta para integrar la Comisión Permanente.

V. Efectos

Ahora, si bien asiste razón a la parte actora de que se vulneraron sus derechos político-electorales de ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo, lo cierto es que no es posible ordenar que se reponga el procedimiento, a fin de integrar nuevamente la Comisión Permanente⁴⁷, porque para ello sería indispensable que el Senado funcionara en pleno, lo cual no es posible debido al receso en el cual se encuentra.

Sin embargo, lo procedente es ordenar a la Cámara de Senadores y a la JUCOPO que, en el ámbito de sus atribuciones, establezca en su normativa interna un procedimiento y disposiciones para las propuestas de las senadurías que integrarán la Comisión Permanente, con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

Lo anterior, en el entendido de que el procedimiento o disposiciones correspondientes deberán ser aprobadas en el período ordinario de

⁴⁷ Incluso se debe considerar que al momento en que se resuelve el presente asunto, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha clausurado su período de sesiones, lo que sucedió el veinticinco de enero, tal como lo informa el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados mediante promoción dirigida al expediente del juicio electoral SUP-JE-281/2021, lo cual se tiene como hecho notorio.



sesiones que da inicio el primero de febrero, de forma que sean aplicadas en el próximo receso del Congreso de la Unión.

Esa normativa deberá ser emitida y aplicada para la próxima conformación de la Comisión Permanente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emiten los siguientes resolutivos.

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los juicios, en los términos de esta sentencia.

SEGUNDO. Se **vincula** a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión a dar cumplimiento, en los términos precisados en el apartado de efectos de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE, como en términos de Ley corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quien formula voto particular, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso; ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO.

- 1 Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la debida consideración a la mayoría de este Pleno, formulo voto particular en la sentencia recaída a los medios de impugnación señalados en el rubro, porque no comparto el sentido ni las consideraciones que lo sostienen.
- 2 Mi disenso se sustenta en los argumentos que a continuación expongo.

I. Materia de la controversia.

- 3 El presente caso tiene su origen en el acuerdo aprobado por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, mediante el cual se nombró a las senadurías que integrarían la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- 4 En dicho acuerdo, se estableció el número de senadurías que correspondería a cada fuerza política, para quedar como sigue:

Grupo parlamentario	Senadurías
MORENA	8
PAN	3
PRI	2



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

PVEM	1
PT	1
MC	1
PES	1
PRD	1
Total	18

- 5 Inconformes, diversos senadores y senadoras que no integran ningún grupo parlamentario promovieron juicios federales.

II. Determinación mayoritaria.

- 6 La sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de esta Sala Superior se sustentó en los siguientes argumentos.

Consideraciones para justificar la competencia.

- 7 En la sentencia se dispone que hay derechos parlamentarios que están comprendidos dentro del derecho al desempeño del encargo, el cual –a su vez– deriva del derecho a ser votado.
- 8 En esa medida, se razona que es pertinente una “nueva reflexión” de los criterios sostenidos por este Tribunal Electoral, en aras de garantizar la tutela judicial efectiva en relación con todas las dimensiones de los derechos político-electorales, al ser uno de los fines principales de este órgano de justicia.

Línea jurisprudencial.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

- 9 En la sentencia se apunta que, en términos de las jurisprudencias 34/2013⁴⁸ y 44/2014⁴⁹, la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político-electoral, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo.
- 10 No obstante, se consideró que debía darse una “evolución de la línea jurisprudencial”, con la finalidad de establecer un criterio que haga procedente la revisión de un acto parlamentario cuando este sea susceptible de generar una afectación al derecho de ser votado, en su faceta de ejercicio del encargo.
- 11 Adicionalmente, se razonó que la “nueva reflexión” que se propone encuentra apoyo en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 27/2021, donde reconoció la posibilidad de juzgar actos intra-legislativos, o sin valor de ley, cuando sean susceptibles de afectar derechos humanos.
- 12 Asimismo, se argumentó que, frente al “nuevo escenario de progresividad”, se impone el deber de interpretar los derechos humanos de manera que otorgue una mayor protección

⁴⁸ “DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”.

⁴⁹ “COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO”.



conforme evolucione su interpretación y aplicación, esto, con fundamento en la reforma constitucional al artículo 1°.

Consideraciones de fondo.

- 13 Por lo que respecta al fondo de la controversia, en la sentencia se determina que es fundado el reclamo de la parte actora, conforme a lo siguiente.
- 14 Los y las senadoras actoras no forman parte de un grupo parlamentario, lo cual es reconocido por la propia Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva del Senado, motivo por el cual, sólo son invitados a las reuniones de estos órganos, con voz, pero sin voto. Asimismo, no son considerados para formar parte de la Comisión Permanente.
- 15 Se considera que ello evidencia que las y los senadores independientes tienen una calidad distinta en el ejercicio de su cargo, en comparación con los demás integrantes del Senado.
- 16 Bajo esas condiciones, conforme a los criterios de proporcionalidad y pluralidad, así como el principio de máxima representación efectiva, se razona que la posibilidad de la parte actora de integrar la Comisión Permanente surge a partir de que forman parte una corriente política independiente o sin grupo parlamentario, que por sí misma constituye una fuerza o representación política al interior del Senado, motivo por el cual debe ser considerada de manera proporcional y plural.

Efectos.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

- 17 A pesar de que resultaron fundados los planteamientos de la parte actora, se estima que no es posible ordenar que se reponga el procedimiento, pues la Cámara de Senadores se encuentra en receso.
- 18 Sin embargo, se determina que lo procedente es ordenar a la Cámara de Senadores y a la Junta de Coordinación Política del Senado que la próxima integración de la Comisión Permanente, se haga conforme al principio de máxima representación efectiva, y a los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

III. Razones por las que no se comparte el nuevo criterio.

A. El nombramiento de los integrantes de la Comisión Permanente es un acto netamente parlamentario.

- 19 En la sentencia aprobada por la mayoría se realizó un cambio de criterio, pues se consideró que la Sala Superior tiene competencia para conocer de actos parlamentarios cuando se aduzca la posible violación al derecho político-electoral a ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo; dejando de lado la línea jurisprudencial que este órgano jurisdiccional ha construido a los largo de varios años, en el sentido de que los actos políticos correspondientes al Derecho Parlamentario están excluidos de la tutela del citado derecho político-electoral.
- 20 No lo comparto, esencialmente, porque del marco constitucional y legal vigente se desprende que el



nombramiento de las senadurías a integrar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión es un acto propio del Derecho Parlamentario.

- 21 No pasa inadvertido que en la sentencia se razona que la nueva reflexión deriva del modelo de protección de derechos humanos que actualmente rige en el derecho mexicano, concretamente, del deber de proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el principio de progresividad; sin embargo, considero que dicha obligación de las autoridades no tiene el alcance de que un determinado órgano jurisdiccional se auto otorgue una competencia que la Constitución y la ley no le reconocen.
- 22 Con relación a la maximización del derecho a ser votado, es de destacarse que, desde el año dos mil dos, esta Sala Superior amplió su tutela en beneficio de las personas que resultaran vencedoras en un determinado proceso electoral.
- 23 Por ejemplo, en la jurisprudencia 27/2002⁵⁰ se estableció que, el derecho a ser votado no implicaba para el candidato postulado, únicamente contender en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó.

⁵⁰ De rubro: **DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.**

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

- 24 Posteriormente, esa concepción del derecho se amplió para reconocer que el derecho a ser votado incluía el de ejercer las funciones inherentes al cargo, durante el periodo del encargo.
- 25 Así, se consideró que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano era procedente para controvertir actos y resoluciones que violaran el derecho a ser votado, así como la afectación al ejercicio debido del cargo.⁵¹
- 26 Sin embargo, estas interpretaciones que ampliaron los alcances del derecho a ser votado, en modo alguno incidieron en la competencia del Tribunal Electoral.
- 27 En el presente caso, considero que la ampliación que se decidió dar al derecho a ser votado excedió las atribuciones interpretativas que tiene este órgano jurisdiccional para resolver un caso en concreto, porque en la sentencia se arrogó competencia para conocer de actos que la Constitución y la ley no le reconoce expresamente a la Sala Superior.
- 28 Ello es así, porque los promoventes impugnaron el acuerdo por el que la Junta de Coordinación Política del Senado de la República nombró a las y los senadores que integrarían la Comisión Permanente, el cual tiene una naturaleza, netamente, parlamentaria.

⁵¹ Jurisprudencia 20/2010, de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.**



- 29 Al respecto, esta Sala Superior ha establecido en diversos precedentes que el Derecho Parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones.⁵²
- 30 A mi modo de ver, el nombramiento de las senadurías para integrar la Comisión Permanente corresponde al Derecho Parlamentario, porque es un acto interno del órgano legislativo, que tiene que ver con el funcionamiento del Congreso de la Unión durante los periodos de receso, y en el que los integrantes de la Junta de Coordinación Política ejercen sus atribuciones y deberes legislativos.
- 31 Aunado a ello, es importante destacar que las propuestas de las senadurías a integrar la Comisión Permanente surgen al seno de los grupos parlamentarios para luego ser votadas por el Pleno del órgano legislativo, lo que implica la realización de acuerdos políticos entre las distintas fracciones parlamentarias para decidir la integración del aludido órgano.
- 32 Pero lo más relevante es que, el nombramiento de las diputaciones para integrar la Comisión Permanente se trata

⁵² Por ejemplo, en las resoluciones dictadas en los expedientes identificados con las claves: SUP-JDC-10231/2020; SUP-JDC-1212/2019; SUP-JDC-1851/2019 y acumulado; SUP-JDC-520/2018; y SUP-JDC-480/2018.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

de una atribución que la Constitución les concedió expresamente a las cámaras del Congreso de la Unión en el artículo 78 constitucional.

- 33 Ello significa que se trata de un acto que corresponde exclusivamente al Poder Legislativo en ejercicio de su soberanía y autonomía; por tanto, estamos ante un acto que es inmune al escrutinio judicial para preservar el equilibrio entre los Poderes de la Unión.
- 34 Debo decir que coincido en que, la autonomía del Poder Legislativo y la división de poderes no pueden implicar de ningún modo que la generalidad de sus actos internos no se sujete a la Constitución o que sean absolutamente ajenos al escrutinio judicial, pues como órgano del Estado tiene el deber de cumplir con la Norma Fundamental y sus disposiciones orgánicas.
- 35 Sin embargo, por las razones expuestas, a mi juicio, el acto impugnado corresponde al tipo de actos parlamentarios que, por ser propios de la labor legislativa, de naturaleza puramente política y que están vedados en la Constitución exclusivamente al Poder Legislativo, no pueden ser revisables en sede judicial, dado que la intromisión de un órgano jurisdiccional podría poner en entredicho el modelo constitucional mexicano y el equilibrio entre poderes al afectar la autonomía del citado Poder de la Unión.



- 36 Por dichas razones, considero que es manifiesta e indudable la naturaleza parlamentaria del acto que generó la presentación de las impugnaciones, por lo que, están fuera de la materia electoral.

B. El criterio adoptado no genera certeza.

- 37 En la sentencia que avaló la mayoría no se precisó qué actos de órganos legislativos serán, a partir de ahora, competencia de la jurisdicción electoral y cuáles quedarán en el ámbito del Derecho Parlamentario. Con ello, no estamos generando certeza respecto a la vía en que se deben conocer las impugnaciones de actos parlamentarios en los que se aduzca una supuesta afectación a derechos político-electorales.
- 38 Por otra parte, la construcción argumentativa que sustenta la nueva reflexión se basa en la extensión de los alcances del derecho a ser votado, concretamente, en la vertiente del ejercicio efectivo del cargo de los legisladores en lo individual; sin embargo, de la conclusión a que se arriba (que las comisiones deben estar integradas conforme al principio de máxima representación efectiva) y de los efectos que se proponen, se desprende que lo que, en realidad se está tutelando es el derecho de los grupos parlamentarios a estar representados en la Comisión Permanente, incluyendo a los independientes.
- 39 Además, la postura tan amplia que se adopta en la sentencia implica la apertura de la vía electoral en un sentido tal, que

puede darse la presentación masiva de asuntos promovidos por integrantes de los órganos legislativos para impugnar cualquier acto que se suscite al interior de las Cámaras, alegando la vulneración de su derecho a ser votados, y los tribunales electorales tendrán que analizarlos en todos los casos.

C. Se invoca un criterio de la Suprema Corte que no se cumple en este caso.

- 40 En la sentencia se razona que el nuevo criterio que se adoptó es similar al adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 27/2021, en el que, supuestamente, se reconoció la posibilidad de controlar, en sede jurisdiccional, los actos intra-legislativos o sin valor de ley cuando estos son susceptibles de vulnerar derechos fundamentales.
- 41 En principio me gustaría dejar claro que los asuntos no son iguales, en el mencionado amparo acudieron ciudadanos alegando la violación a su derecho a la libertad de expresión, en la modalidad de recibir información, derivado de que el Congreso de Yucatán votó, mediante cédulas secretas, un tema que era de interés público, referente a la inclusión en la constitución del Estado de la permisión del matrimonio igualitario.
- 42 Asimismo, estimo importante señalar que el objeto central de la revisión consistió en analizar si el sobreseimiento decretado



por el Juez de Distrito que conoció del asunto en primera instancia estaba ajustado a derecho, por lo que, el análisis de ese caso se centró en las causales de improcedencia previstas en la Ley de Amparo contra actos del Poder Legislativo.

- 43 Así, partiendo de la regla de que, las causas de improcedencia no previstas expresamente en la ley, no son aplicables, la Primera Sala consideró que, por regla general, los actos u omisiones de naturaleza intra-legislativa son justiciables a través del juicio de amparo y encuentran su límite, en las causas de improcedencia previstas expresamente en las fracciones V y VII del artículo 61 de ley de esa materia.
- 44 No obstante, el criterio de la Primera Sala no consistió en abrir de manera general la impugnación de todos los actos intra-legislativos, pues precisó que pudiera haber actos de esa naturaleza que, de ser revisados en sede judicial, se afectaría el modelo constitucional de equilibrio de poderes y, por ello, serían inimpugnables.
- 45 Bajo ese parámetro, dicho órgano jurisdiccional estableció que, el criterio para determinar si la intervención del Poder Judicial era procedente o no, consistía en verificar si el acto parlamentario obedecía a funciones o atribuciones autónomas del órgano legislativo, lo que dependería de que estuvieran previstas en la Constitución Federal.

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

- 46 Expuesto lo anterior, considero que el criterio adoptado por la Primera Sala, que tiene racionalidad en el contexto del juicio de amparo, de manera concreta en sus reglas de procedencia, no es igual al que se aprobó en la sentencia dictada en los expedientes de mérito.
- 47 Al margen de las diferencias fácticas y del tipo de derecho que está en juego en ambos asuntos, considero que en el amparo en revisión la temática giró en torno a las reglas de procedencia del juicio de amparo; mientras que, en los medios de impugnación indicados al rubro, el criterio tiene que ver con la ampliación de la competencia de esta Sala Superior para conocer de asuntos parlamentarios.
- 48 Así, como en el caso, la temática giró en torno a la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer de impugnaciones contra actos parlamentarios, lo que no está reconocido en la Constitución ni en la ley, no comparto las consideraciones porque la competencia debe estar reconocida en la norma, es potestad del legislador determinarla.
- 49 En la sentencia aprobada por la mayoría se arrogó una competencia que ni la Constitución ni la ley le reconocen a este Tribunal Electoral.
- 50 Aunado a ello, el criterio determinante que adoptó la Sala de la Suprema Corte no se cumple en este caso, porque, como lo mencioné, se acotó que los actos parlamentarios que



estuvieran reconocidos en la Constitución General no pueden ser revisados en sede judicial para respetar el equilibrio de poderes.

- 51 En el caso, estamos ante un acto parlamentario que encuadra en ese supuesto de excepción fijado por la Primera Sala del Máximo Tribunal pues, como ya se dijo, en el artículo 78 de la Carta Magna se establece expresamente que, durante los periodos de receso del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, 19 serán de la Cámara de Diputados y 18 del Senado, quienes serán nombrados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.
- 52 Por tanto, se trata de un acto autónomo soberano reconocido así en la Constitución General, pues la parte actora se queja de que se les excluyó de integrar la Comisión Permanente, cuestión que es exclusiva de las cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus atribuciones.
- 53 De ahí que, a mi juicio, el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparentemente da sustento al cambio de criterio, en realidad no se está aplicando en la sentencia de mérito.

D. Se realizó un cambio de criterio, pero sin las consecuencias jurídicas conducentes.

- 54 En la sentencia mayoritaria no se realizó una simple reflexión, sino que, materialmente se efectuó un cambio de criterio respecto de la línea jurisprudencial construida por esta Sala.
- 55 Entre las jurisprudencias generadas por la reiteración del criterio en comento destacan la 34/2013 y la 44/2014, de rubros: **“DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”** y **“COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.”**
- 56 En los textos de esas jurisprudencias se asentó expresamente que los actos de naturaleza parlamentaria, entre ellos, los nombramientos de las y los legisladores para integrar las comisiones parlamentarias, no pueden impugnarse por la vía jurisdiccional electoral, porque estaban fuera de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, incluso, en la modalidad del ejercicio efectivo del cargo.
- 57 En tanto que, en la sentencia aprobada por la mayoría se razonó, exactamente lo contrario, pues se concluyó que el derecho a ser votado, en la vertiente de ejercicio efectivo del cargo incluye integrar la Comisión Permanente.
- 58 En tales circunstancias, considero que se debió dejar claro el cambio de criterio, con las consecuencias que ello implica, es decir, se debieron abandonar las jurisprudencias a que he venido haciendo referencia, para generar certeza en los



justiciables respecto a la nueva interpretación y criterio a seguir.

- 59 Al no hacerlo, a mi juicio, se generará confusión entre las y los legisladores y los propios órganos legislativos, puesto que siguen vigentes las jurisprudencias que señalan que los actos parlamentarios escapan a la materia electoral y, por otro lado, se emitió la sentencia que nos ocupa en donde se estableció que la integración de las comisiones legislativas es tutelable por la jurisdicción electoral. Esta situación no genera seguridad jurídica ni certeza.

D. No se restituyó ningún derecho.

- 60 A pesar de que en la sentencia se consideran fundados los agravios en los que la parte actora aduce que se vulneró su derecho político-electoral a ser votado, en la vertiente de ejercicio efectivo del cargo, por no ser considerados para integrar la Comisión Permanente, con los efectos y resolutive aprobados no se cumple con la finalidad primordial de la función jurisdiccional electoral que es restituir a los quejosos en el goce del derecho vulnerado.
- 61 Esto es así, porque la solución jurídica que se propone consiste en vincular a al órgano legislativo para que realice diversas acciones para la integraciones futuras de la Comisión Permanente.
- 62 A mi juicio, dicho actuar no es jurídicamente procedente, pues el sistema de medios de impugnación está creado para

SUP-JDC-1453/2021 Y ACUMULADO

verificar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones concretos que se someten a consideración del Tribunal Electoral, en tanto que, la función jurisdiccional impone el deber de decidir el derecho en el caso particular, solo así se cumple debidamente con la función de impartir justicia.

- ⁶³ Los actos futuros, a mi modo de ver, se tendrán que impugnar, de ser el caso, atendiendo a las circunstancias, hechos y argumentos que, en su momento, se hagan valer respecto de una situación jurídica en particular; de ahí que, considero que la ampliación de los efectos de la sentencia para la integración de una futura y, por ende, diversa Comisión Permanente no tiene sustento legal alguno.

IV. Conclusión

- ⁶⁴ Por las razones que he expuesto considero que, el presente caso no es de la entidad suficiente para cambiar el criterio de la Sala Superior respecto a la improcedencia para conocer de los actos políticos, propios del Derecho Parlamentario, pues siguiendo los criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los actos que los órganos legislativos realizan en ejercicio de su autonomía y que están reconocidos en la Constitución General, exclusivamente al Poder Legislativo, no pueden ser revisados en sede judicial, porque ello atentaría contra el equilibrio de poderes.



- 65 Sobre esa base, considero que, en la especie, debió prevalecer el criterio reiterado de esta Sala Superior y, por tanto, se debió declarar la improcedencia de los medios de impugnación, porque los juicios y recursos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no son la vía idónea para controvertir actos relacionados con la organización interna y el funcionamiento del Congreso de la Unión y de la actividad parlamentaria, como lo es la integración de la Comisión Permanente.
- 66 Consecuentemente, como no comparto la sentencia aprobada por la mayoría, emito el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.