



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Síntesis SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

Parte actora: Ivonne Aracelly Ortega Pacheco y Jorge Álvarez Maynez, coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano.
Autoridad responsable: Junta de Coordinación política de la Cámara de Diputados.

¿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 diputaciones que integrarán la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados; teniendo representación distintas fuerzas políticas, excepto movimiento ciudadano.

JE y JDC. Los actores promovieron ante la Sala Superior, juicio electoral y juicio ciudadano 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.
- La designación o remoción de quienes integren o coordinación de un grupo parlamentario, atañe a la organización interna de órganos legislativos.
- Para definir la competencia de la Sala Superior se impuso distinguir entre un acto meramente político y de organización interna, para así poder garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos político-electorales.

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 la actora quedó excluida de la Comisión Permanente, pese a que su grupo parlamentario la propuso; vulnerando así su derecho a ejercer el cargo, a partir de que tenía derecho a integrar esa Comisión con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

Por lo tanto, al no estar en presencia de un acto político que escape a los alcances del Derecho Electoral.

Planteamientos de la parte actora

Consideraciones

¿Qué se resuelve?

➤ SUP-JDC-1455/2021

1. Vulneración a su derecho de ejercer el cargo como diputada, porque fue designada por su grupo parlamentario para integrar la Comisión Permanente.

2. La JUCOPO no la consideró a pesar de tener derecho para integrar la Comisión Permanente, debido a que su grupo parlamentario constituye una fuerza política que debe estar representada conforme a los criterios de proporcionalidad y pluralidad

➤ SUP-JE-281/2021.

El acuerdo impugnado violenta los principios constitucionales de democracia representativa, pluralidad parlamentaria y el control del actuar arbitrario de las mayorías sobre las minorías, pues niega la participación del grupo parlamentario de MC en la integración de la Comisión Permanente.

Los argumentos son **esencialmente fundados** porque como integrante de la Cámara de Diputados y como grupo parlamentario, la actora tiene derecho a integrar la Comisión Permanente.

- Sí existió vulneración a los derechos de los actores en el ejercicio de su cargo.
- Los integrantes de la Cámara de Diputados tienen derechos reconocidos normativamente, entre ellos, integrar comisiones y comités, participar en sus trabajos, y formular dictámenes; las cuales 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 la Cámara de Diputados, a partir de los grupos parlamentarios.
- La propuesta de la JUCOPO no incluyó a ninguna diputación del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, no obstante que esas diputaciones representan el 4.6% del total de la Cámara de Diputados.
- Dejar de considerar a la actora, significa negarle el derecho a integrar esa Comisión, conforme a la pluralidad y proporcionalidad que tiene.

- Impedir a la actora integrar la Comisión Permanente, a pesar de que su grupo parlamentario es una fuerza al interior de la Cámara de Diputados, significa que no puede ejercer su derecho de votar, ni 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.

Conclusión: Se ordena a la Cámara de Diputados y a la JUCOPO que, en la próxima integración de la Comisión Permanente, las diputaciones estén representadas en ese órgano bicameral conforme al principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.



EXPEDIENTES: SUP-JE-281/2021 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 Ivonne Aracelly Ortega Pacheco y Jorge Álvarez Maynez, coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, en contra de la aprobación de la Cámara de Diputados de la propuesta de la JUCOPO de las diputaciones que integrarán la Comisión Permanente. Al respecto, se ordena a los mencionados órganos que, para el próximo periodo de receso del Congreso de la Unión, proponga las diputaciones que integrarán la Comisión, 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.....	8
JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	21
ACUMULACIÓN	21
TERCERO INTERESADO	22
ESTUDIO DE CAUSAL DE IMPROCEDENCIA INVOCADA	22
ESTUDIO DE LAS DEMANDAS	25
I. Procedencia.....	25
II. Método.....	26
III. Tesis de la decisión.	26
IV. Justificación.....	26
1. Naturaleza y facultades de la Comisión Permanente	26
a. Naturaleza: es un órgano legislativo, constitucional, bicameral, temporal y de decisión cuando el Congreso está en receso	26
b. Facultades de la Comisión Permanente	27
2. ¿Cómo se integra la Comisión Permanente?	31
3. Contexto de la impugnación respecto de la actora del juicio SUP-JDC-1455/2021	33
4. Estudio de los planteamientos	33
a. Argumentos de la parte actora.....	33
b. Decisión de la Sala Superior.....	34
V. CONCLUSIÓN.....	37
VI. Efectos	38

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

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

RESOLUTIVOS..... 38

GLOSARIO

Actora/parte actora	Ivonne Aracelly Ortega Pacheco y Jorge Álvarez Máynez, en calidad de diputada y diputado federal, respectivamente, y como integrante y coordinador parlamentario de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados.
Acuerdo impugnado	Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados que nombra integrantes de la Comisión Permanente
Comisión Permanente	Comisión Permanente del Congreso de la Unión
Congreso	Congreso de la Unión
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
JUCOPO:	Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados
LGSMIME:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley del Congreso	Ley Orgánica del Congreso de la Unión
MC	Movimiento Ciudadano
Reglamento	Reglamento de la Cámara de Diputados

ANTECEDENTES

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

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

Partido político	Número de diputaciones
MORENA	8
PAN	4
PRI	3
PVEM	2
PT	1
MC	0
PRD	1
Total	19

II. Juicios

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



- 1. Demandas.** El veinte y veintiuno de diciembre, MC y la actora impugnaron el acuerdo.
- 2. Turno.** La presidencia de la Sala Superior acordó integrar los expedientes **SUP-JE-281/2021** y **SUP-JDC-1455/2021**, 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, la controversia consiste en determinar si a la actora se le ha impedido ejercer su cargo, o bien los derechos y atribuciones reconocidos normativamente, con motivo de que su grupo parlamentario la propuso para integrar la Comisión Permanente, pero quedó excluida de ésta.

En ese sentido, la controversia trata en si los derechos que tiene la actora como integrante de la Cámara de Diputados fueron vulnerados y si se le ha impedido ejercerlos, por quedar excluida de la Comisión Permanente, cuando su grupo parlamentario la propuso para ello.

Por tanto, la controversia no está relacionada con quién o quiénes deben integrar la Comisión Permanente, ni mucho menos cómo la JUCOPO y la Cámara de Diputados 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-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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

Ahora, se debe precisar que esta sentencia constituye un cambio de visión respecto de la resolución dictada en el juicio ciudadano SUP-JDC-186/2021.

En esa resolución, esta Sala Superior desechó la demanda de dos integrantes de la Cámara de Diputados que controvirtieron el acuerdo de la JUCOPO por el cual se propusieron las diputaciones integrantes de la Comisión Permanente.

En esa ocasión, se consideró improcedente el juicio, porque ese acuerdo está inmerso en el Derecho Parlamentario, por tratar sobre la integración de un órgano legislativo, a fin de continuar los trabajos del Congreso, lo cual no está en la competencia de la Sala Superior por ser ajeno a lo electoral.

Ahora bien, esta Sala Superior 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.

Antes bien, los actos relacionados con los derechos político-electorales de la ciudadanía a ser votados, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de una diputación o senaduría, 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 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.

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>>.

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

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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.

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

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-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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 señalado 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 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

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-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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.

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

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



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, 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

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

¹⁴ Artículo 39 de la LOCGEUM.

¹⁵ Artículo 39, párrafo 3, de la LOCGEUM.

¹⁶ Artículo 86 de la LOCGEUM.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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

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

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)."



los derechos político-electorales y, en general, de los derechos a la participación política.

En ese sentido, la evolución de la línea jurisprudencial incluye 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

- 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

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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 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

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.



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.

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 recurso de amparo), salvo ciertos supuestos excluidos de manera concreta por el Poder Constituyente o por el Congreso de la Unión a través de normas constitucionales.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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.

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 CPEUMy, 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 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

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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 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 pudieren 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 señala¹⁹ 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 electoral²⁰.

La nueva reflexión que se propone 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

¹⁹ Artículo 103 de la CPEUM.

²⁰ Artículo 107 de la CPEUM.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

propia legitimidad democrática y la lógica del sistema constitucional se interrumpe.²¹

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.²²

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 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.

²¹ Nava, L. *El núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta para a justicia constitucional mexicana*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. 2011. Y, Figueruelo, A. *El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. No. 1. 2003. Pp. 193-236.

²² *Idem*.



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

En el caso, la actora señala que, al haber quedado excluida de la Comisión Permanente, a pesar de que su grupo parlamentario la propuso para ello, se le vulneró su derecho a ejercer el cargo, a partir de que tenía derecho a integrar esa Comisión 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 diputaciones 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 diputaciones 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

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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 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.

Con base en lo anterior, resultan inatendibles las causales de improcedencia expuestas por los terceros interesados, consistentes en la improcedencia de la vía y que no se afecta derecho alguno.

Lo anterior, porque se ha concluido que la vía electoral si es procedente y que, en el caso, se debe analizar en el fondo si se vulnera o no un derecho de la parte actora.

JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020²³ 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 del asunto 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).

En consecuencia, por economía procesal y evitar sentencias contradictorias, se debe acumular el expediente SUP-JDC-1455/2021 al SUP-JE-281/2021 por ser éste el primero que se recibió.²⁴

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

²³ Aprobado el uno de octubre de dos mil veinte.

²⁴ De conformidad con el artículo 79 del Reglamento Interno de este Tribunal.

TERCERO INTERESADO

Se tiene como terceros interesados a Emmanuel Reyes Carmona y Hamlet García Almaguer, en tanto aducen un interés incompatible y cumplen los requisitos para ello.²⁵

I. Forma. En el escrito de comparecencia consta el nombre de los terceros interesados y la firma respectiva, así como la razón del interés en que se funda y su pretensión concreta.

II. Oportunidad. Los escritos fueron presentados oportunamente, como se advierte de las constancias de publicación.

III. Legitimación. La tienen los comparecientes, porque señalan un interés incompatible con el de la parte actora, toda vez que pretenden la confirmación del acto impugnado.

ESTUDIO DE CAUSAL DE IMPROCEDENCIA INVOCADA

Mediante sendos oficios de veintiséis de enero, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados compareció a esta Sala Superior para señalar que el juicio es improcedente por haber quedado sin materia.

Lo anterior, sobre la base de que la Comisión Permanente, que funcionó durante el primer receso del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura, celebró el día veinticinco de enero su última sesión y se acordó la clausura del periodo de sesiones correspondiente.

La causal de improcedencia alegada es inatendible, porque con independencia de cualquier otra consideración sobre la promoción aludida, el hecho de que el veinticinco de enero la Comisión Permanente celebrara su última sesión, no deja sin materia el presente asunto.

²⁵ Artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.



Ello es así, porque más allá de la clausura, el Congreso de la Unión continúa en receso, y la CPEUM establece que durante ese período funciona la Comisión Permanente, de forma que en cualquier momento podría ser llamada para desempeñar sus funciones constitucionales.

Además, el que la Comisión Permanente haya dejado de funcionar no es impedimento para que se analice si efectivamente se actualizó la violación planteada y que se puedan ordenar las medidas para que se respete el derecho político-electoral en las siguientes designaciones de la Comisión Permanente, toda vez que la parte actora continuará en el desempeño en su encargo como integrantes de la Cámara de Diputados.

Al respecto, es relevante y necesario que emitir criterios con los que se brinde certeza jurídica en torno a los lineamientos o parámetros que se deben seguir para la conformación de la Comisión Permanente, en observancia de los criterios de proporcionalidad y pluralidad. De este modo, el análisis de las controversias no se limita a la integración actual y para el periodo de receso que están en curso, sino que trasciende a las designaciones posteriores.

Finalmente, el periodo de receso para el cual se constituyó la actual Comisión Permanente comprende del quince de diciembre al treinta y uno de enero de dos mil veintidós.

De esta manera, si bien la última sesión de la Comisión Permanente tuvo lugar el veinticinco de enero, lo cierto es que el periodo de receso culmina hasta el treinta y uno siguiente, de modo que se está ante una situación incierta con respecto a si puede ser necesaria la convocatoria a una sesión extraordinaria del órgano legislativo en caso de que se actualice una situación que amerite que tome una decisión de forma urgente.

Esto, porque el periodo de sesiones de las cámaras que integran el Congreso de la Unión iniciará hasta el próximo uno de febrero.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

Aunado a lo anterior, es importante destacar que de las demandas se advierte que las actoras cuestionan, por un lado, la vulneración de su derecho a acceder al cargo en una **dimensión individual**, en este sentido, se inconforman con su falta de inclusión en la Comisión Permanente; por otra parte, se duelen de los efectos que tuvo el actuar de las autoridades responsables en una **dimensión colectiva**.

Precisamente, son por los planteamientos que involucran esta última faceta que no podría determinarse la improcedencia de los medios de impugnación solo por el hecho de que de que el veinticinco de enero la Comisión Permanente celebrara su última sesión.

En efecto, de las demandas se advierte un principio de agravio por el que se cuestiona que deben evitarse los actos impugnados perpetúen en perjuicio del derecho a ejercer las actividades inherentes al cargo y, con ello, reconocer que la ausencia de minorías en el debate parlamentario constituye una violación grave al diseño político electoral; así como, garantizar el principio de representatividad de manera continuada en el funcionamiento de los órganos del Congreso de la Unión.²⁶

Así, la razón para desestimar la causal de improcedencia que alegó la responsable también encuentra su justificación en el hecho de que existe un grupo de agravios que trasciende los derechos individuales de quienes promueven y que se vinculan con una dimensión social del derecho político electoral de asociación en la **vertiente de minorías sin filiación partidista o evitar prácticas que vulneren el principio de máxima representación**.

Por lo que, con independencia de que el acto cuestionado versa en la indebida integración de la actual Comisión Permanente es posible advertir de las demandas que la parte actora también cuestiona **prácticas de carácter continuado** que pudieren incidir en el principio de máxima representatividad y, con ello, en su derecho a ejercer el cargo.

²⁶ Ver páginas 9, 11, 20, 25 y 26 de las demandas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

Por tanto, es inatendible la causal de improcedencia.

ESTUDIO DE LAS DEMANDAS

I. Procedencia.

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

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

2. 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 las demandas se presentaron el veinte y veintiuno de diciembre, es evidente la oportunidad.

3. Legitimación. La actora en el juicio SUP-JDC-1455/2021 está legitima por ser una ciudadana, mientras que el actor en el medio de impugnación SUP-JE-281/2021, se encuentra legitimado por ser un ciudadano y comparecer en carácter de coordinador de un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados.

4. Interés jurídico. La parte actora tiene interés jurídico, porque en las respectivas demandas se señala que se vulnera el derecho a ser votado en la vertiente de acceso y ejercicio del cargo de diputados federales, tanto en lo personal como de un grupo parlamentario con representación en la Cámara de Diputados

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

II. Método

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

- **Naturaleza y facultades de la Comisión Permanente.**
- **¿Cómo se integra la Comisión Permanente?**
- **Contexto de la impugnación respecto de la actora**
- **Estudio de los planteamientos**

III. Tesis de la decisión.

Son **sustancialmente fundados** los argumentos de la parte actora, porque el diseño para la conformación de las propuestas que la JUCOPO presenta a la Cámara de Diputados para integrar la Comisión Permanente, garantiza que se haga con base en el principio de máxima representación efectiva, sin que en el caso se haya respetado ese principio, lo cual afecta su derecho político-electoral de ser votados en su vertiente de ejercicio del cargo.

IV. 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.²⁷

²⁷ Artículo 50 de la CPEUM.



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.²⁸

Durante los recesos del Congreso funciona la Comisión Permanente, la cual está compuesta por diecinueve diputaciones y dieciocho senadurías, designadas por las respectivas Cámaras.²⁹

La Comisión Permanente es un **órgano** del Congreso que desempeña las funciones de éste durante sus recesos³⁰; quienes la integran son designados mediante voto secreto de las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo.³¹

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 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.³²

²⁸ Artículo 66 de la CPEUM

²⁹ Artículo 78 de la CPEUM

³⁰ Artículo 116 de la Ley del Congreso.

³¹ Artículo 117 de la Ley del Congreso.

³² Artículo 6, Apartado B, fracción V, de la CPEUM

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

- Puede nombrar a las personas integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.³³
- Nombra a quienes ocuparán una magistratura agraria.³⁴
- Nombran a quienes ocuparan un cargo en el Banco de México.³⁵
- Nombra magistraturas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.³⁶
- Nombra integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.³⁷
- Designa, en caso de desaparición de poderes en un estado, a quien deba ocupar la gubernatura de manera provisional.³⁸
- 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.³⁹
- Puede designar a quien ocupe interinamente la presidencia de la República, en los casos de falta temporal del depositario del Poder Ejecutivo.⁴⁰

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.⁴¹

Facultades para suspender derechos

³³ Artículo 26, Apartado B, de la CPEUM.

³⁴ Artículo 27, fracción XIX, de la CPEUM.

³⁵ Artículo 28 de la CPEUM.

³⁶ Artículo 73, fracción XXIX-H, de la CPEUM.

³⁷ Artículo 102, Apartado B, de la CPEUM.

³⁸ Artículo 76, fracción V, de la CPEUM.

³⁹ Artículo 10, párrafo 1, de la Ley del Congreso.

⁴⁰ Artículo 10, párrafo 2, de la Ley del Congreso.

⁴¹ Artículo 78 de la CPEUM.



- Aprueba, junto con la presidencia de la República, la suspensión de derechos.⁴²

Facultades de impugnación

- Puede presentar demandas de controversia constitucional.⁴³

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

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 legislativos es relevantes para determinar cuándo es un aspecto propio de la organización interna de los congresos y, por

⁴² Artículo 29 de la CPEUM.

⁴³ Artículo 105, fracción I, inciso c), de la CPEUM.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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.

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 representados los grupos y fuerzas políticas que integran la Cámara de Diputados, por 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 cámaras⁴⁴ mediante voto secreto.⁴⁵

La JUCOPO es un órgano legislativo de trabajo interno de la Cámara de Diputados, en el cual está expresada la pluralidad, a fin de impulsar acuerdos⁴⁶; está integrada por las coordinaciones de los grupos parlamentarios. Las decisiones son asumidas por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de las coordinaciones, conforme al número de diputaciones de cada grupo.

Dentro de sus funciones está la de proponer las diputaciones que integrarán la Comisión Permanente.⁴⁷

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 Diputados para designar a los diputados que integraran la Comisión Permanente, la

⁴⁴ Artículo 78 de la CPEUM

⁴⁵ Artículo 117 de la Ley del Congreso.

⁴⁶ Artículo 33 de la Ley del Congreso.

⁴⁷ Artículo 34, párrafo 1, inciso c), de la Ley del Congreso.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

JUCOPO tiene un papel fundamental al ser el órgano encargado de formular la propuesta correspondiente.

Ahora, el **Reglamento de la Cámara de Diputados reconoce a sus integrantes los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas, sin importar su filiación política o sistema de elección.**⁴⁸

De hecho, se debe considerar que de la normativa del Congreso se puede advertir que existe el principio de máxima representación efectiva para integrar Comisión, con base en los criterios de pluralidad y proporcionalidad de las diversas fuerzas políticas⁴⁹, lo que constituye un principio esencial para la conformación de 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 la Cámara de Diputados.

Así, las fuerzas minoritarias no deberían quedar excluidas de las propuestas para integrar la Comisión Permanente, porque con independencia de tener algún porcentaje de representación en la Cámara de Diputados, 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 de la Cámara de Diputados y atender el principio de máxima representación efectiva.

Conforme a lo anterior, es válido concluir:

⁴⁸ Artículo 5, párrafo 1, fracción V, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁹ARTICULO 43 de la Ley del Congreso.

...

3. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, garantizando que los Grupos Parlamentarios no pierdan la representación proporcional expresada en el Pleno en la conformación de las comisiones.



- 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 correspondientes se debe observar los criterios de pluralidad y proporcionalidad, que tienen su base en el principio de máxima representación efectiva.
- Por ello, conforme a dicho principio y en cumplimiento de esos criterios, las propuestas para integrar la Comisión Permanente también deberían considerar a las fuerzas minoritarias.

3. Contexto de la impugnación respecto de la actora del juicio SUP-JDC-1455/2021

La actora fue electa como diputada de representación proporcional para el periodo 2021-2024.

Afirma que, por acuerdo interno del grupo parlamentario de MC, al cual pertenece, fue designada para integrar la Comisión Permanente.

Lo anterior no es materia de controversia, porque ninguna de las partes lo debate ni cuestiona.

No obstante, el quince de diciembre la JUCOPO propuso a la Cámara de Diputados las diputaciones que integrarán la Comisión Permanente, lo cual fue aprobado por esa Cámara, sin que la actora fuera designada.

4. Estudio de los planteamientos

a. Argumentos de la parte actora

En esencia, la actora en el juicio SUP-JDC-1455/2021 aduce que se le vulnera su derecho de ejercer el cargo como diputada, porque fue designada por su grupo parlamentario para integrar la Comisión Permanente.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

Sin embargo, la JUCOPO no la consideró para tal efecto, esto a pesar de tener derecho para integrar la Comisión Permanente, debido a que su grupo parlamentario constituye una fuerza política que debe estar representada conforme a los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

Por su parte, el actor en el juicio SUP-JE-281/2021 se duele esencialmente de que el acuerdo impugnado violenta los principios constitucionales de democracia representativa, pluralidad parlamentaria y el control del actuar arbitrario de las mayorías sobre las minorías, pues niega la participación del grupo parlamentario de MC en la integración de la Comisión Permanente.

b. Decisión de la Sala Superior

Como se adelantó, son fundados los argumentos, porque como integrante de la Cámara de Diputados y como grupo parlamentario, la parte actora tiene derecho a integrar la Comisión Permanente.

- Existe vulneración a los derechos de los actores en el ejercicio de su cargo.

Quienes integran la Cámara de Diputados tienen derechos reconocidos normativamente, entre los cuales están:⁵⁰

- Integrar las comisiones y los comités, participar en sus trabajos, así como en la formulación de dictámenes.
- Ser electo y elegir a los legisladores que integrarán a los órganos constituidos de acuerdo a la ley.
- Participar en los debates, votaciones y cualquier otro proceso parlamentario para el que se encuentre facultado.

La actora del juicio ciudadano señala que los anteriores derechos los tiene por ejercer el cargo de diputada, pero les son impedidos de realizar,

⁵⁰ Artículo 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados.



porque no fue designada para integrar la Comisión Permanente, a pesar de que su grupo parlamentario la propuso para ello.

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 la Cámara de Diputados, a partir de los grupos parlamentarios.

En el caso, la actora del juicio de la ciudadanía forma parte del grupo parlamentario de MC, el cual tiene veintitrés integrantes en la Cámara de Diputados, pero ésta carece de representación de diputaciones en la Comisión Permanente, a pesar de ser una fuerza significativa al interior de la Cámara.

En efecto, los veintitrés integrantes del grupo parlamentario de MC, a la cual pertenece la actora, representan el 4.6% del total de la Cámara de Diputados.

A pesar de ese porcentaje, en la Comisión Permanente los veintitrés integrantes del grupo parlamentario de MC carecen de representación.

Esa situación coarta el derecho de la actora de ejercer los derechos, facultades y prerrogativas que tiene como diputada designada por su grupo parlamentario para integrar la Comisión Permanente.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

Esto, porque la propuesta hecha por la JUCOPO no incluyó a ninguna diputación del grupo parlamentario de MC para integrar la Comisión Permanente, no obstante que ese conjunto de diputaciones representa el 4.6% del total de la Cámara de Diputados.

Dejar de considerar a la actora, sin causa justificada, en la conformación de la Comisión Permanente a pesar de haber sido propuesta por su grupo parlamentario, el cual representa el 4.6% de la Cámara de Diputados, significa negarle el derecho a integrar esa Comisión, conforme a la pluralidad y proporcionalidad que tiene.

Impedir a la actora integrar la Comisión Permanente, a pesar de que su grupo parlamentario es una fuerza al interior de la Cámara de Diputados, significa que no puede ejercer su derecho de votar, ni 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.

El principio de máxima representación efectiva implica, en este caso, que un grupo de diputaciones con un porcentaje significativo de integrantes al interior de la Cámara, como es el caso del grupo al cual pertenece la actora, pudiera estar representado en la Comisión Permanente, con base en los criterios de proporcionalidad y pluralidad que tenga como fuerza u opción.

Para ello, la propuesta de la JUCOPO sobre quiénes integrarán la Comisión Permanente debe considerar la proporcionalidad que cada fuerza política representa en el interior de la Cámara de Diputados, de tal manera que las fuerzas minoritarias estén representadas al integrar la Comisión Permanente, porque con independencia de tener un porcentaje reducido de representación en la Cámara de Diputados, ello no debe ser obstáculo para que estén representadas en la Comisión Permanente.

Esta dimensión colectiva y de carácter continuando de los actos que se impugnan es también el fundamento con base en el cual pueden



generarse efectos que busquen garantizar el ejercicio del derecho y la protección de los principios mencionados.

En ese sentido, como la parte actora forma parte de un grupo parlamentario con un porcentaje de representación significativo en la Cámara de Diputados, tiene derecho a ser representada en la Comisión Permanente.

Además, como la actora fue designada por su grupo parlamentario para integrar la Comisión Permanente, sin que se le considerara para tal efecto, se le vulnera su derecho a ser votada, en su vertiente de ejercicio del cargo, porque se le impide participar con voto y poder de decisión en las sesiones y determinaciones de la Comisión Permanente.

V. 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 actora fue designada, en tanto integrante del grupo parlamentario de MC, para conformar la Comisión Permanente, lo cual le fue negado, toda vez que a dicho partido no se le asignó lugar en la comisión aludida, pese a tener representación en la Cámara.

En su calidad de diputada federal, la actora tiene derecho a elegir y ser electa en la conformación de la Comisión Permanente, así como de participar en ésta, mediante una representación conforme a los criterios de pluralidad y proporcionalidad y el principio de máxima representación efectiva, considerando el grupo parlamentario al que pertenece.

Sin embargo, se excluyó a la actora y a su grupo parlamentario respecto de las diputaciones que integrarán la Comisión Permanente.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

Ello trae como consecuencia que la actora, como integrante de un grupo parlamentario minoritario, tenga una calidad distinta en el ejercicio de su cargo, en comparación con los demás integrantes de la Cámara de Diputados, puesto que se les excluye de conformar la Comisión Permanente.

VI. Efectos

Si bien asiste razón a la parte actora de que se vulneraron sus derechos político-electorales de ser votada, 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 Permanente⁵¹, porque para ello sería indispensable que la Cámara de Diputados 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 Diputados y a la JUCOPO que, en la próxima integración de la Comisión Permanente, las diputaciones estén representadas en ese órgano bicameral conforme al principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

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 Diputados del Congreso de la Unión a dar cumplimiento, en los términos precisados en el apartado de efectos de la presente resolución.

⁵¹ 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.



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-JE-281/2021 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.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

- 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 de la Cámara de Diputados, mediante el cual se nombró a las diputaciones que integrarían la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- 4 En dicho acuerdo, se estableció el número de diputaciones que correspondería a cada fuerza política, para quedar como sigue:

Partido político	Diputaciones
MORENA	8
PAN	4
PRI	3
PVEM	2
PT	1
MC	0
PRD	1
Total	19

- 5 Inconformes, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, en su calidad de diputada de Movimiento Ciudadano, seleccionada por su partido para integrar dicha comisión, y Jorge Álvarez Maynez, coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, promovieron sendos medios de impugnación.

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

- 9 En la sentencia se apunta que, en términos de las jurisprudencias 34/2013⁵² y 44/2014⁵³, 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

⁵² “DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”.

⁵³ “COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO”.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

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 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 La ciudadana actora forma parte del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, el cual tiene veintitrés integrantes en la Cámara de Diputados, que representa el 4.6% del órgano legislativo, no obstante, carece de representación de diputaciones en la Comisión Permanente, a pesar de ser una fuerza significativa al interior de la Cámara.



- 15 De conformidad con el principio de “máxima representación efectiva”, un grupo de diputaciones con un porcentaje significativo de integrantes, “pudiera” estar representado en la Comisión Permanente, con base en los criterios de proporcionalidad y pluralidad que tenga como fuerza u opción.
- 16 Por ello, la propuesta sobre quiénes integrarán la Comisión Permanente debe considerar la proporcionalidad que cada fuerza política representa en el interior de la Cámara, de tal manera que las fuerzas minoritarias estén representadas.
- 17 Además, como la actora fue designada por su grupo parlamentario para integrar la Comisión Permanente, sin que se le considerara para tal efecto, se le vulnera su derecho a ser votada, en su vertiente de ejercicio del cargo.

Efectos

- 18 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 Diputados se encuentra en receso.
- 19 Sin embargo, se determina que lo procedente es ordenar a la Cámara de Diputados y a la Junta de Coordinación Política 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.

- 20 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.
- 21 No lo comparto, esencialmente, porque del marco constitucional y legal vigente se desprende que el nombramiento de las diputaciones a integrar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión es un acto propio del Derecho Parlamentario.
- 22 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.



- 23 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.
- 24 Por ejemplo, en la jurisprudencia 27/2002⁵⁴ 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.
- 25 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.
- 26 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.⁵⁵
- 27 Sin embargo, estas interpretaciones que ampliaron los alcances del derecho a ser votado, en modo alguno incidieron en la competencia del Tribunal Electoral.

⁵⁴ De rubro: **DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.**

⁵⁵ Jurisprudencia 20/2010, de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.**

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

- 28 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.
- 29 Ello es así, porque los promoventes impugnaron el acuerdo por el que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión nombró a las y los diputados que integrarían la Comisión Permanente correspondiente al primer receso del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura, el cual tiene una naturaleza, netamente, parlamentaria.
- 30 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.⁵⁶
- 31 A mi modo de ver, el nombramiento de las diputaciones para integrar la Comisión Permanente corresponde al Derecho Parlamentario, porque es un acto interno del órgano

⁵⁶ 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.



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.

- 32 Aunado a ello, es importante destacar que las propuestas de las diputaciones 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.
- 33 Pero lo más relevante es que, el nombramiento de las diputaciones para integrar la Comisión Permanente se trata de una atribución que la Constitución les concedió expresamente a las cámaras del Congreso de la Unión en el artículo 78 constitucional.
- 34 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.
- 35 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

se cumplir con la Norma Fundamental y sus disposiciones orgánicas.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

- 40 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.

- 41 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.

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

- 42 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.
- 43 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.
- 44 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.
- 45 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.

- 46 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.
- 47 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.
- 48 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.
- 49 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

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

reconocida en la norma, es potestad del legislador determinarla.

50 En la sentencia aprobada por la mayoría se arrogó una competencia que ni la Constitución ni la ley le reconocen a este Tribunal Electoral.

51 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.

52 En el caso, estamos ante un acto parlamentario que encuadra en esa supuesta 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.

53 Por ende, 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.



- 54 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.

- 55 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.
- 56 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.”**
- 57 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.
- 58 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.

59 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.

60 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.

61 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.



- 62 Esto es así, porque la solución jurídica que se propone consiste en vincular a al órgano legislativo para que realice diversas acciones a futuro.
- 63 A mi juicio, dicho actuar no es jurídicamente procedente, pues el sistema de medios de impugnación está creado para 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.
- 64 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

- 65 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

SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO

en la Constitución General, exclusivamente al Poder Legislativo, no pueden ser revisados en sede judicial, porque ello atentaría contra el equilibrio de poderes.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.