



Frontera entre el derecho parlamentario y el derecho electoral

Frontera entre el derecho parlamentario y el derecho electoral

**Editorial
TEPJF**

Frontera entre el derecho parlamentario y el derecho electoral

José Ramón Cossío Díaz
Jorge Alberto Medellín Pino

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2025

342.07

C247f

Cossío Díaz, José Ramón, autor.

Frontera entre el derecho parlamentario y el derecho electoral / José Ramón Cossío Díaz, Jorge Alberto Medellín Pino. -- 1.^a edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2025.

1 recurso en línea (58 páginas). (Criterios Electorales)

Incluye referencias bibliográficas: (páginas 55-58).

ISBN 978-607-708-838-7

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sala Superior - Sentencias. 2. Derecho parlamentario - México. 3. Derecho electoral - México. I. Cossío Díaz, José Ramón, autor. II. Medellín Pino, Jorge Alberto, autor. III. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. IV. Título.

Criterios Electorales

Frontera entre el derecho parlamentario y el derecho electoral.

1.^a edición, 2025.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,

04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfono: 55-5728-2300.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-838-7



Directorio

Sala Superior

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Comité Académico

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Fabiola Martínez Ramírez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Laura Guadalupe Zaragoza Contreras

Dr. Luis Octavio Vado Grajales

Secretario Técnico Académico

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación.....	7
Introducción.....	9
Antecedentes	13
Decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	24
El largo camino para el (in)cumplimiento de la sentencia	31
Sentencia del grupo parlamentario Grupo Plural.....	37
Consecuencias políticas y jurídicas.....	38
Cuestionamientos al nuevo criterio establecido por el Tribunal Electoral.....	42
Conclusiones	50
Referencias.....	55

Presentación

Este trabajo analiza la evolución y los desafíos de los límites entre las acciones internas del Parlamento y la justicia de estas acciones por parte del Poder Judicial. El estudio se centra en la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que marcó un cambio en la jurisprudencia, al reconocer la competencia del Tribunal para intervenir en ciertos actos internos del Parlamento que afectan los derechos político-electorales.

El documento aborda diferentes antecedentes importantes, como la doctrina de la cuestión política en Estados Unidos de América, las diferencias en el tratamiento de las y los justiciables en actos parlamentarios en Europa y los cambios recientes en la jurisprudencia mexicana, que permitieron impugnar ciertos actos internos del Poder Legislativo, que antes se consideraban fuera del alcance judicial.

Para los autores, los cambios significativos comenzaron con las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reinterpretaron actos internos del Poder Legislativo cuando estos vulneran derechos humanos. Este cambio fue adoptado por el TEPJF, que comenzó a admitir demandas contra los actos del Poder Legislativo, los cuales antes se consideraban exclusivamente internos y no sujetos a revisión judicial.

En el texto también se discuten las consecuencias políticas y jurídicas de estos cambios, incluidas las críticas y los ajustes legislativos propuestos para limitar el acceso a la justicia de ciertos actos parlamentarios y cómo esto refleja tensiones entre la autonomía parlamentaria y la protección de los derechos fundamentales en un marco de división de poderes.

Finalmente, se plantea un entorno de constante evolución en el que las fronteras entre el derecho parlamentario y el derecho electoral continúan siendo objeto de debate y reinterpretación judicial.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

La problemática jurídica de la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, que se analiza en la presente obra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), gira en torno al debate histórico de la (in)impugnabilidad de los actos internos del Parlamento y al alcance que pueden tener las sentencias del Poder Judicial frente a actos del Poder Legislativo, sin que se afecte el principio de división de poderes.

En la doctrina, un punto de partida para analizar el origen y alcance del control de constitucionalidad es la famosa sentencia de *Marbury vs. Madison* (1803). Asimismo, a principios del siglo xx, en Estados Unidos de América se empezó a desarrollar la doctrina (*political question doctrine*) respecto a cuáles deben ser las restricciones del Poder Judicial para conocer de actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo por ser problemáticas netamente políticas.

En este sentido, la Corte Suprema de Estados Unidos de América (SCOTUS, por sus siglas en inglés), a partir de diversos precedentes, ha sostenido que existen problemáticas jurídicas que, por cuestiones políticas, no debe conocer por prudencia hacia los otros poderes del Estado, porque estas deben ser resueltas por medio de un proceso político. Por ejemplo, el caso *Baker v. Carr* es uno de los precedentes más relevantes de la *political question doctrine*, pues establece seis categorías para determinar cuando se está en presencia de un caso político que no es justiciable. Estas categorías son:

- 1) El “departamento político” tiene el poder constitucional para resolver la problemática.
- 2) Los tribunales no tienen estándares manejables y detectables.
- 3) Se necesita una determinación política inicial que va más allá de la discreción jurisdiccional.

- 4) Analizar si expresaría una falta de respeto para coordinar a los distintos poderes.
- 5) Algunas decisiones políticas requieren de una adherencia incuestionable por parte de los tribunales.
- 6) Analizar si se produciría vergüenza por múltiples pronunciamientos entre los tres poderes (Political questions, 2016).

En Europa, el clásico debate entre Hans Kelsen y Carl Schmitt (1931) es un punto de referencia para analizar el alcance del control de constitucionalidad respecto a quién debe ser el guardián o defensor de la Constitución. Al respecto, las posturas acerca de la (in)impugnabilidad de los actos parlamentarios es muy heterogénea en los distintos países europeos, pues, por un lado, es posible encontrar la postura de los británicos, quienes respetan la inmunidad parlamentaria (*internal proceedings*) y se apegan a la teoría *interna corporis acta*, y, por el otro, está la postura española, que prevé la justiciabilidad de los actos parlamentarios por medio del recurso de amparo.

Estas visiones extremas respecto de la (in)impugnabilidad de los actos internos del Parlamento demuestran que no existe un consenso acerca de la justiciabilidad de los actos internos del Parlamento. En términos de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tal parece que los estados tienen un margen de apreciación para regular en su derecho interno la autonomía de los actos intraparlamentarios.

Por lo que respecta a México, la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del TEPJF para impugnar actos u omisiones que no tuvieran relación con la emisión de normas, sino con actos de la vida interna del Poder Legislativo era prácticamente nula, ya que la postura del Poder Judicial hacia el legislador en México ha sido más apegada a la doctrina *interna corporis*, en el sentido de garantizar que los actos internos de los legisladores gocen de autonomía e inmunidad.

Sin embargo, dicha línea jurisprudencial empezó a cambiar a partir del amparo en revisión 1344/2017, en el que la Segunda Sala de la SCJN resolvió que podía conocer actos internos del Poder Legislativo. En este caso, el acto reclamado consistió en un acuerdo de la Mesa Directiva del Senado, relacionado con una respuesta a una solicitud vinculada con la declaración de procedencia.

Posteriormente, en el amparo en revisión 27/2021, la Primera Sala de la SCJN consideró que los actos intralegislativos sí se pueden impugnar cuando impliquen una vulneración a los derechos humanos. En este asunto, la problemática jurídica involucró analizar la constitucionalidad de la votación por cédulas secretas acerca del dictamen de reforma de la Constitución de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario.

Ahora bien, la Sala Superior del TEPJF en las sentencias SUP-JE-281/2021 y acumulado, así como SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, retomando el criterio del referido amparo en revisión 27/2021, cambió su línea jurisprudencial en el sentido de que los actos internos del Poder Legislativo sí pueden ser impugnados. Este cambio de criterio jurisprudencial del TEPJF es muy significativo, pues durante más de 15 años los precedentes de la Sala Superior fueron consistentes en excluir de la tutela de los derechos político-electorales de ser votado a todos los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, así como aquellos relacionados con la integración de comisiones legislativas.

Sin embargo, a partir de la resolución de la sentencia en estudio, se creó un nuevo paradigma respecto a la justiciabilidad de los actos internos del Poder Legislativo, lo cual dio origen a la jurisprudencia 2/2022, de rubro ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNEREN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA.

Ni en el derecho comparado ni en la doctrina existe un consenso o una línea jurisprudencial en torno a cuáles son los alcances o límites que tienen las sentencias de los órganos jurisdiccionales respecto a la in(impugnabilidad) de los actos parlamentarios o intralegislativos. Por tanto, esto depende del margen de apreciación de cada país, a partir de su contexto histórico, político y social.

En este sentido, es importante destacar dos reflexiones en torno a la justiciabilidad de los actos intraparlamentarios. Una es de la Primera Sala de la SCJN en el amparo en revisión 27/2021, en la que se advirtió que los tribunales han variado sus posturas a lo largo del tiempo, en cuanto a que no existen parámetros homogéneos respecto a la

impugnabilidad de los actos parlamentarios y la evolución de los criterios ha dependido del contexto histórico-constitucional de cada Estado. La otra reflexión es del pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y acumulada, en la que se señaló que la justiciabilidad de los actos parlamentarios comenzó con reservas por parte de los tribunales; sin embargo, el derecho comparado demuestra que dicha visión ha ido evolucionando en el sentido de que sí exista una tutela judicial efectiva de los actos parlamentarios, sin que ello suponga una intromisión en la división de poderes.

Antecedentes

Origen del acto impugnado de la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado

El 15 de diciembre de 2021, la Cámara de Diputados aprobó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) mediante el cual nombró a las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al primer receso del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura. El acuerdo fue aprobado por una mayoría de 452 votos a favor y 23 en contra —22 por parte de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y 1 del Partido de la Revolución Democrática (PRD)—.

En dicho acuerdo, se estableció el número de diputaciones para integrar la Comisión Permanente por grupo parlamentario; Movimiento Ciudadano fue el único grupo parlamentario al que no se le otorgó ninguna curul. La repartición de las diputaciones se detalla en el cuadro 1.

Cuadro 1. Diputaciones por grupo parlamentario

PARTIDO POLÍTICO	NÚMERO DE DIPUTACIONES
Morena	8
PAN	4
PRI	3
PVEM	2
PT	1
Movimiento Ciudadano	0
PRD	1
TOTAL	19

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PRD, Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado (2022).

Por tal motivo e inconformes con el acuerdo aprobado, Jorge Álvarez Máinez, coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, e Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, diputada de dicho partido, promovieron demandas ante la Sala Superior del TEPJF, las cuales dieron origen a los juicios SUP-JE-281/2021 y SUP-JDC-1455/2021.

El 26 de enero de 2022, la Sala Superior determinó que era competente para conocer y resolver la problemática en cuestión, pues consideró que se vulneraron los derechos político-electorales de ser votada, en su vertiente de ejercicio del cargo, de la diputada de Movimiento Ciudadano. Lo trascendental y novedoso de dicha sentencia radicó en que esta implicó un cambio de criterio jurisprudencial, ya que la Sala Superior determinó por primera vez que la exclusión de legisladores para conformar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión es materia electoral y no de derecho parlamentario.

Línea jurisprudencial del Tribunal Electoral relacionada con actos del Poder Legislativo

Integración de comisiones

14

En 2006 diversos senadores de la república impugnaron ante la Sala Superior del TEPJF (Sentencia SUP-JDC-1711/2006, 2006) la integración de las comisiones de la Cámara de Senadores, aduciendo una vulneración del derecho al acceso y al ejercicio inherente del cargo. Concretamente, los senadores argumentaban que tenían el derecho a ocupar 2 presidencias y 4 secretarías de las comisiones si se tomaba en cuenta la proporción que como grupo parlamentario representan en la Cámara Alta.

Sin embargo, la Sala Superior, si bien analizó en el fondo el asunto, resolvió que no les asistía la razón a los senadores porque la problemática en cuestión era materia del derecho parlamentario por las razones siguientes:

- 1) La integración de las comisiones es la organización y división de trabajo interna del Senado, sin que tales actos formen parte de los derechos político-electorales de los senadores.

- 2) Las normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, respecto a su funcionamiento, división de trabajo, deberes, privilegios y relaciones entre los grupos políticos parlamentarios no abarca los derechos político-electorales.
- 3) La integración de las comisiones no tiene una trascendencia más allá de la organización interna del Senado.
- 4) La SCJN ha establecido que las comisiones internas están relacionadas con la organización del Poder Legislativo (Jurisprudencia P./J. 66/2001, 2001).
- 5) El acceso al cargo abarca solo las funciones propias del cargo, pero no las actividades particulares que pueda desarrollar cada legislador.

Dicho juicio dio origen a las jurisprudencias de rubro 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.

15

Coordinación de las fracciones parlamentarias

En 2007, un legislador impugnó su remoción como coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en Campeche; sin embargo, la Sala Superior estimó improcedente su demanda porque consideró que no se vulneró de manera directa o indirecta el derecho político-electoral del legislador. Dicho criterio dio origen a la tesis de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE).

Integración de autoridades electorales

A partir de diversos precedentes de la Sala Superior del TEPJF relacionados con la integración de autoridades electorales en las entidades federativas, en la reforma político-electoral de 2008 a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se

amplió la posibilidad de impugnar tales actos en el ámbito local que, entonces, fueron designados por el Poder Legislativo.

En 2010, un ciudadano impugnó ante la Sala Superior (Sentencia SUP-JDC-1212/2010, 2010) el proceso para designar consejeros electorales del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) que llevó a cabo la Cámara de Diputados. Al respecto, se resolvió que el asunto debía desecharse, ya que:

- 1) La integración de autoridades electorales solo está prevista para las locales, pero no para las federales.
- 2) Ocupar el cargo de consejero no es un derecho político-electoral y no está relacionado de manera directa con el derecho a ser votado.
- 3) La designación de los consejeros electorales la realiza la Cámara de Diputados, pero no se eligen por medio de las urnas, por lo cual el proceso de designación no tiene un vínculo con un derecho político-electoral.

Un año más tarde, nuevamente un diputado controvertió ante la Sala Superior (Sentencia SUP-JDC-12639/2011, 2011) la omisión de la Cámara de Diputados, de su Mesa Directiva, de la Jucopo y de los grupos parlamentarios de designar a los consejeros electorales del IFE. Sin embargo, esta vez, la Sala Superior resolvió lo siguiente:

- 1) El proceso electoral federal ya había iniciado.
- 2) Consideró que se trataba de un asunto urgente.
- 3) Requirió a la Cámara de Diputados para que de manera prioritaria realizara todos los actos tendentes para designar a los referidos consejeros electorales.

En esa ocasión, el cambio de criterio de la Sala Superior para conocer actos relacionados con la designación de consejeros electorales del entonces IFE se fundamentó y motivó con base en que:

- 1) El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), lo cual representó un nuevo paradigma de interpretación constitucional.

- 2) La impugnación la promovió un legislador.
- 3) La omisión del Poder Legislativo para designar a los consejeros electorales del IFE incidió en actos de naturaleza electoral, los cuales constituyeron actos administrativos de naturaleza electoral.
- 4) De una interpretación *pro homine* y *pro actione* la Sala Superior no se debía limitar para resolver de actos relacionados con la integración de autoridades locales, tal y como lo establece la ley, sino que debía ampliarse esta procedencia a las autoridades en el ámbito federal.

Omissiones de tomar protesta a legisladores

Se han planteado diversas impugnaciones ante el TEPJF en las que se ha cuestionado la omisión de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente para tomarle protesta a diputados suplentes (Sentencia ST-JDC-235/2009 y acumulado; Sentencia SUP-JDC-612/2009; Sentencia SUP-SFA-20/2009, y Sentencia SUP-CDC-5/2009). Al respecto, el TEPJF resolvió que las omisiones de los órganos legislativos para resolver las solicitudes de las tomas de protestas no constituyen actos propios de la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, sino, más bien, tales omisiones o negativas constituyen vulneraciones al derecho a ser votado de los legisladores, permanecer en el cargo y ejercer las funciones inherentes del mismo.

17

Cambio de sedes para sesionar del Parlamento y falta de aviso

En 2012, una diputada del Congreso de Oaxaca impugnó ante el tribunal local que se había violado su derecho político-electoral, toda vez que el Congreso local iba a sesionar en el recinto legislativo; sin embargo, el día de la sesión, se cambió la sede a un hotel, pues el Congreso estaba bloqueado y no hubo aviso de dicho cambio de lugar (Sentencia SUP-JDC-3092/2012, 2012). Al respecto, la Sala Superior confirmó la sentencia del tribunal local, en el sentido de determinar lo siguiente:

- 1) El cambio de sede es una cuestión de naturaleza interna del Congreso local que está relacionada con su funcionamiento y, por tanto, está vinculada al derecho parlamentario.
- 2) La falta de aviso del cambio de sede sí vulneró el derecho a ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo. En consecuencia, no podía generar un impacto en el pago de dietas.

Pago de dietas

La Sala Superior ha sostenido que la remuneración de los servidores públicos de elección popular es un derecho inherente y garantiza su funcionamiento independiente y efectivo. Este criterio jurisprudencial surgió a partir de múltiples problemáticas en el ámbito municipal, consistentes en que no se les pagaban las remuneraciones a los integrantes del cabildo y, posteriormente, también se utilizó este criterio para diputadas y diputados. Dicho criterio dio origen a la jurisprudencia de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

18

Actos u omisiones de emitir normas electorales

Si bien es cierto que la competencia del TEPJF no está cuestionada para resolver asuntos relacionados con la regularidad constitucional y legal de normas jurídicas, es decir, para resolver respecto a la omisión del Poder Legislativo de emitir normas, también resulta verdadero que, para dar cumplimiento a las sentencias relacionadas con omisiones legislativas, los efectos de las sentencias tienen una interferencia con la agenda del Poder Legislativo. A lo largo de los años, las omisiones legislativas que ha resuelto el TEPJF han estado relacionadas con las temáticas siguientes:

- 1) Regulación de candidaturas independientes, iniciativas ciudadanas y consultas populares (Sentencia SUP-JRC-122/2013, 2013).
- 2) Consulta popular y revocación de mandato (Sentencia SUP-JDC-1127/2021 y acumulado, 2021).

- 3) Regulación en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad (Sentencia SUP-JDC-92/2022 y acumulados, 2022).

Presupuesto de autoridades electorales

En múltiples ocasiones, la Sala Superior ha sostenido que las reducciones presupuestales por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo en perjuicio de los organismos públicos locales electorales autónomos, así como de los tribunales electorales de las entidades federativas, son cuestiones que le competen resolver al TEPJF. Al respecto, la Sala Superior ha razonado que la competencia para resolver casos relacionados con la vulneración a la autonomía financiera de las autoridades electorales locales tiene su justificación en que se pone en riesgo su independencia y el desempeño de sus funciones. Dicho criterio dio origen a la tesis de rubro ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ).

19

Precedente inmediato respecto a la integración de la Comisión Permanente

En marzo de 2020, en el juicio SUP-JDC-186/2020 se planteó ante la Sala Superior del TEPJF una problemática muy similar a la del SUP-JE-201/2021 y acumulado, pues en dicho precedente, dos diputadas del grupo parlamentario del PRD impugnaron el acuerdo de la Jucopo y del pleno de la Cámara de Diputados, por el cual se designaron las diputaciones integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, las cuales se detallan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Integración de la Comisión Permanente

PARTIDO POLÍTICO	NÚMERO DE DIPUTACIONES
Morena	10
PAN	3
PRI	2
PVEM	1
PT	1
Movimiento Ciudadano	1
PES	1
PRD	0
TOTAL	19

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo; PRD, Partido Encuentro Social, y PES, Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: Sentencia SUP-JDC-186/2020 (2020).

La Sala Superior resolvió, por unanimidad, desechar la demanda, toda vez que la integración de la Comisión Permanente es ajena a la materia electoral, pues es un acto de naturaleza parlamentaria por las razones siguientes:

- 1) La Comisión Permanente no se designa por elección popular.
- 2) La Comisión Permanente se constituye para continuar los trabajos legislativos durante los recesos del Congreso de la Unión.
- 3) La forma en la que se acuerda quiénes integran la Comisión Permanente es mediante votación secreta.
- 4) El acto emitido por la Jucopo es proveniente de un órgano meramente legislativo.
- 5) La competencia del TEPJF se actualiza para conocer los actos y las resoluciones de órganos electorales o que tengan una incidencia en la materia electoral.
- 6) Un presupuesto para la procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral es la existencia de un acto u omisión atribuido a una autoridad o partido político que afecte los derechos político-electorales de la ciudadanía.
- 7) La línea jurisprudencial del TEPJF ha sido congruente y consistente en no conocer este tipo de problemáticas jurídicas porque no son de naturaleza electoral.

Cambio de criterio respecto a problemáticas originadas en un órgano legislativo

En la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado que se analiza, se destaca que, efectivamente, la frontera entre los actos políticos y de organización interna de un órgano legislativo es muy difusa para determinar cuándo se puede actualizar la competencia de un órgano jurisdiccional para tutelar los derechos vulnerados. Por tal motivo, en la sentencia en cuestión, el TEPJF propuso que para diferenciar cuando un órgano legislativo afecta un derecho constitucional o legal de los legisladores, sin que involucre un aspecto meramente político y de la organización interna de dicho órgano, se debe analizar si se afecta un derecho político-electoral, a fin de que pueda actualizarse su competencia para conocer del asunto.

En este sentido, el TEPJF propone en la sentencia que debe existir un cambio de criterio y visión respecto a la impugnación de actos u omisiones de los órganos legislativos que sean distintos a la función creadora de las disposiciones legales, es decir, la labor propiamente legislativa de la emisión de leyes. Por tal motivo, consideró que lo idóneo era adoptar una postura progresista para tutelar los derechos de los legisladores ante aquellos actos internos del Poder Legislativo que puedan vulnerar el derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo. Esta nueva visión y cambio de criterio del TEPJF tiene un impulso, en buena medida, según la motivación de la propia sentencia en estudio, a partir de los parámetros que la SCJN estableció en el amparo en revisión 27/2021, en el cual se propone la impugnabilidad de los actos intralegislativos.

La problemática jurídica en dicho amparo en revisión consistió en analizar si procedía dejar sin efectos:

- 1) La imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas acerca del dictamen de reforma a la Constitución de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario.
- 2) Como consecuencia, la votación por cédulas para aprobar dicha reforma. Ante tal problemática, la Primera de Sala de la SCJN determinó que uno de los cuestionamientos que tenía que resolver consistía en analizar si existió la posibilidad de impugnar un acto u omisión del Poder Legislativo que no estuviera relacionado con la emisión de una norma, sino con un acto intralegislativo, los cuales deben ser

entendidos como actos que forman parte de las diversas actuaciones del Parlamento, que se llevan a cabo por y dentro de sus competencias y que ocurren en la lógica del derecho parlamentario.

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN, en el considerando “causas de improcedencia” del mencionado amparo en revisión, determinó que, por regla general, cualquier acto y omisión del Poder Legislativo es justiciable, salvo ciertos supuestos que están excluidos de manera expresa. Asimismo, razonó que

el hecho de que exista ahora el interés legítimo y un amplio parámetro de regularidad en materia de derechos humanos abre la puerta a [...] revitalizar la discusión de la impugnabilidad de diferentes actos intra-legislativos que se dan dentro del derecho parlamentario. (Amparo en revisión 27/2021, 2021, párrafo 76)

Sin embargo, también se aclaró que este criterio de ninguna manera implica que el Poder Judicial pueda conocer de cualquier acto intralegislativo, pues existen ciertos actos legislativos que no pueden ser resueltos por los tribunales.

Ahora bien, una cuestión que puede ser debatible de la sentencia en estudio consiste en que quizá el amparo en revisión 27/2021 no es realmente la sentencia de la SCJN que marcó un partaguas para impugnar actos intralegislativos. Lo anterior es así porque, en el amparo en revisión 1344/2017, la SCJN resolvió que podía conocer de actos internos del Poder Legislativo.

En el amparo en revisión 1344/2017 diversos senadores de la república pertenecientes al PRD formularon la renuncia expresa a su protección constitucional establecida en el artículo 111 de la CPEUM (declaración de procedencia o fuero constitucional); sin embargo, la Mesa Directiva emitió un acuerdo mediante el cual determinó, en esencia, que no era posible procesar su solicitud en los términos planteados y que esta protección solo podía dejarse sin efectos por la Cámara de Diputados. Dicha problemática jurídica llegó hasta la Segunda Sala de la SCJN y, entre otras cuestiones, se razonó que el acuerdo reclamado de la Mesa Directiva del Senado es un acto autónomo de dicho órgano, el cual puede ser resuelto

por el Poder Judicial, a fin de garantizar una tutela efectiva de los derechos de los legisladores.

Por tal motivo, si se toma en cuenta que la Sala Superior en la sentencia en comento razonó que el cambio de criterio obedeció en gran medida al amparo en revisión 27/2021, es posible decir que esta consideración es cuestionable y quizá inexacta. Esto, dado que en el amparo en revisión 1344/2017 ya se había sentado un precedente respecto a la posibilidad de que la SCJN resolviera actos internos del Poder Ejecutivo. En este sentido, la Sala Superior pudo haber resuelto desde el juicio SUP-JDC-186/2020 que era competente para conocer de la entonces integración de la Comisión Permanente.

Decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, la Sala Superior del TEPJF resolvió, por mayoría de votos, que la línea jurisprudencial en materia electoral debía cambiar y evolucionar, en el sentido de que los actos intralegislativos que puedan incidir en el ejercicio de los derechos político-electorales sí actualizan la competencia y legitimación del TEPJF. Para ello, fijó como parámetro que es necesario que los actos internos del Parlamento vulneren derechos político-electorales, así como el núcleo de la función representativa parlamentaria.

Integración de la Comisión Permanente

Los artículos 65 y 66 de la CPEUM establecen que el Congreso de la Unión tendrá dos periodos ordinarios de sesiones. El primero abarca del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo, por lo que empezará el 1 de agosto y podrá extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo empieza el 1 de febrero y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril.

Durante el receso de los dos periodos ordinarios de sesiones, el artículo 78 constitucional prevé que habrá una Comisión Permanente, la cual estará integrada por 37 personas legisladoras (19 diputaciones y 18 senadurías), las cuales serán nombradas por sus respectivas cámaras. En este sentido, el diseño constitucional y legal prevé que la Comisión Permanente se erige como un órgano bicameral, el cual tiene diversas atribuciones que son competencia de las cámaras de Diputados y de Senadores, así como las del Congreso de la Unión; entre estas, destacan:

- 1) Recibir la protesta del Ejecutivo federal.

- 2) Tramitar las iniciativas de ley y turnarlas a las comisiones correspondientes para su dictamen.
- 3) Ratificar los nombramientos de diversas personas servidoras públicas.
- 4) Aprobar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías previsto en el artículo 29 de la CPEUM.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Jucopo se integra con las coordinaciones de cada grupo parlamentario —se conforma por lo menos con cinco diputaciones y solo puede haber una por cada partido político nacional—. La Jucopo es el órgano colegiado de la Cámara de Diputados que representa la pluralidad y el que impulsa los entendimientos y las convergencias políticas. Entre sus facultades más importantes se encuentra la de proponer al pleno de la Cámara la integración de las comisiones.

Contexto del acto impugnado

25

La diputada actora, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, fue designada para integrar la Comisión Permanente, mediante un acuerdo interno de su grupo parlamentario —Movimiento Ciudadano—. Sin embargo, el 15 de diciembre de 2021 —el último día del primer periodo de sesiones de 2021—, la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo de la Jucopo que designó a las diputadas y los diputados que integrarían la Comisión Permanente. Todos los grupos parlamentarios obtuvieron, al menos, una curul en la Comisión Permanente con excepción de Movimiento Ciudadano y, desde luego, el acuerdo fue aprobado por una mayoría de 452 de votos de todas las fuerzas políticas, con 23 votos en contra, de los cuales 22 fueron de Movimiento Ciudadano.

Las 19 curules que tiene la Cámara de Diputados para integrar la Comisión Permanente se repartieron de la manera siguiente: Morena 8, PAN 4, Partido Revolucionario Institucional (PRI) 3, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 2, Partido del Trabajo (PT) 1, Movimiento Ciudadano 0 y PRD 1. Por tal motivo, el coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano y la diputada Ivonne Aracelly

Ortega Pacheco promovieron demandas ante la Sala Superior del TEPJF, respectivamente.

Pretensión y causa de pedir de los enjuiciantes

La pretensión de la diputada de Movimiento Ciudadano y de su coordinador del grupo parlamentario consistió en que se revocara el acuerdo de la Cámara de Diputados mediante el cual se aprobó la designación de quienes serían las diputadas y los diputados que integrarían la Comisión Permanente, a efectos de que la Sala Superior ordenara a la Cámara que otorgara, al menos, una curul a Movimiento Ciudadano en la conformación de dicha Comisión.

Su causa de pedir radicó en que la indebida exclusión de la diputada de Movimiento Ciudadano de la Comisión Permanente vulneró sus derechos políticos, así como los de participación política de un grupo de personas titulares de una diputación o de un grupo parlamentario, con fundamento en el principio de máxima representación efectiva, de conformidad con los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

26

Decisión de la mayoría en la Sala Superior

La Sala Superior resolvió, por mayoría de votos, que los planteamientos de los enjuiciantes eran fundados, pues la diputada de Movimiento Ciudadano y su grupo parlamentario tenían el derecho de integrar la Comisión Permanente, por las razones siguientes:

- 1) Se vulneró el derecho de ejercicio del cargo porque la diputada tiene el derecho a integrar las comisiones, ser electa para ser parte de los órganos de la Cámara de Diputados y participar en los procesos parlamentarios.
- 2) La Comisión Permanente es un órgano conformado de manera proporcional y plural por las fuerzas políticas, que debe estar integrado de acuerdo con los criterios de pluralidad y proporcionalidad.
- 3) Se advierte que Movimiento Ciudadano tiene un total de 23 integrantes en su grupo parlamentario, lo cual representa 4.60 % del total de la Cámara de Diputados.

- 4) La propuesta de la Jucopo no incluyó a ninguna diputación del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, a pesar de que este representa 4.60 % del total de la Cámara de Diputados.
- 5) El hecho de que se hubiese dejado de considerar a la diputada actora para conformar la Comisión Permanente, a pesar de que su grupo parlamentario la propuso para integrar la referida Comisión y que representa 4.60 % de la Cámara, vulneró su derecho a ser votada.
- 6) En el caso, se consideró que el principio de máxima representación efectiva implica “que un grupo de diputaciones con un porcentaje significativo de integrantes al interior de la Cámara” (Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, 2022) estuviera representado en la Comisión Permanente, con base en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.
- 7) La Jucopo debió considerar a las fuerzas minoritarias para integrar la Comisión Permanente, sin que fuera un impedimento que tuvieran un porcentaje reducido de representación en la Cámara de Diputados.

En este sentido, la Sala Superior determinó que, al asistirle la razón a la diputada, así como al coordinador parlamentario, ambos de Movimiento Ciudadano, los “Efectos” y “Resolutivos” de la sentencia serían los siguientes:

27

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 Permanente, 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. (Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, 2022)

Ahora bien, en el apartado “Cuestionamientos al nuevo criterio establecido por el Tribunal Electoral” del presente trabajo se analizará que los efectos y resolutivos de la sentencia en cuestión resultaron ineficaces, pues no se cumplió con el estándar del principio del efecto útil de las sentencias.

Esto fue así, pues en la referida sentencia solo se vinculó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a que, en la próxima integración de la Comisión Permanente, cumpla con el principio de máxima representación efectiva y, en ningún momento, ordenó una restitución de los derechos vulnerados de los enjuiciantes, a pesar de que los conceptos de agravio fueron calificados como fundados.

Además, la LGSMIME establece que las sentencias del TEPJF tendrán como efectos confirmar, modificar o revocar. En ningún momento se acotan sus efectos a solo vincular. Por tal motivo, se tuvo que haber resuelto que el acto impugnado de la Cámara de Diputados se modificaba o revocaba.

28

Postura minoritaria

El magistrado José Luis Vargas Valdez no acompañó la postura mayoritaria y formuló un voto particular en el que expresó las razones siguientes:

- 1) De una interpretación del marco normativo constitucional y legal se puede advertir que la integración de la Comisión Permanente es un acto del derecho parlamentario.
- 2) La Sala Superior no puede otorgarse una competencia constitucional y legal, argumentando que el cambio de criterio es a partir de un modelo garantista de protección de derechos humanos.
- 3) Existen diversos precedentes en los cuales se ha realizado una maximización del derecho a ser votado y, en todos estos años, la línea jurisprudencial del TEPJF fue consistente en que no podía conocer

problemáticas relacionadas con la integración de la Comisión Permanente, porque la competencia constitucional y legal son de naturaleza netamente parlamentaria.

- 4) El nombramiento de los integrantes de la Comisión Permanente es una atribución del Congreso de la Unión expresamente establecida en el artículo 78 de la CPEUM, por lo que es “un acto inmune al escrutinio judicial para preservar el equilibrio entre los Poderes de la Unión” (Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, 2022).
- 5) El cambio de criterio de la mayoría no genera certeza respecto a qué actos parlamentarios son los que actualizan la competencia del TEPJF, así como una supuesta vulneración a los derechos político-electorales.
- 6) “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” (Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, 2022).
- 7) El criterio del amparo en revisión 27/2021 de la Primera Sala de la SCJN no es aplicable al caso concreto, pues en dicho amparo la problemática jurídica consistió en las reglas de procedencia del juicio de amparo (JA), mientras que en la sentencia de la Sala Superior del TEPJF giró en torno a la ampliación de su competencia para conocer de asuntos parlamentarios.
- 8) En los efectos de la sentencia se tuvo que haber dejado en claro que, con el nuevo criterio, se abandonaban las jurisprudencias que establecían que la integración de las comisiones corresponde al ámbito del derecho parlamentario, pues, de lo contrario, no existe certeza respecto al nuevo criterio. Las jurisprudencias en cuestión son: 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.

- 9) En la sentencia se consideraron fundados los planteamientos de los actores; sin embargo, no los restituyen en sus derechos vulnerados y se determina vincular al Poder Legislativo para que en el futuro realice diversas acciones. Dicho actuar no es jurídicamente procedente, pues la Sala Superior estaba obligada a resolver el caso planteado y no así problemáticas jurídicas futuras.

El largo camino para el (in)cumplimiento de la sentencia

Primer incidente de incumplimiento

El 27 de abril y el 3 de mayo de 2022, el coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano y la vicecoordinadora del grupo parlamentario del PRD, ambos de la Cámara de Diputados, promovieron un incidente de incumplimiento a la sentencia, porque en la nueva integración de la Comisión Permanente para el nuevo periodo de receso de la Cámara de Diputados se excluyó a Movimiento Ciudadano y al PRD de dicha Comisión. Asimismo, se impugnaron cuestiones novedosas en la renovada integración de la Comisión Permanente, como la vulneración al principio de paridad, porque se designaron a 15 hombres y 4 mujeres. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF consideró que era competente para resolver la problemática en cuestión, porque esta versó acerca del cumplimiento de la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, hasta la etapa de ejecución.

Lo relevante de esta sentencia incidental radica en que la Sala Superior ejemplificó con mayor precisión cómo se debió analizar el principio de máxima representación efectiva para la integración de la Comisión Permanente. De manera que, si un partido político logró obtener 3.00 % de la votación y, además, tiene como mínimo cinco diputaciones para conformar un grupo parlamentario, se le debe dar, al menos, una curul para integrar la Comisión Permanente. En este sentido, el 7 de junio de 2022 la Sala Superior resolvió la sentencia incidental y en los efectos vinculó directamente a la Jucopo para que realizara todos los actos necesarios, a fin de que todos los grupos parlamentarios integren la Comisión Permanente, y apercibió a los integrantes de la Jucopo y de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente para su cumplimiento. Al final, la Sala Superior consideró que ya no era necesario ordenar que se incluyera al PRD en la Comisión Permanente debido a que el PRI le

cedió una de sus curules, por lo que solo se acotaron los efectos para Movimiento Ciudadano.

Segundo incidente

La Jucopo determinó, en esencia, que no podía dar cumplimiento a la sentencia incidental porque violaría la CPEUM, ya que la Comisión Permanente no tiene atribuciones para designar a los integrantes de dicha Comisión y, por ende, consideró que la Sala Superior se excedió en sus atribuciones. Por su parte, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente argumentó que hizo del conocimiento de la sentencia incidental a diversos órganos del Poder Legislativo y destacó que la sentencia principal del TEPJF solo vinculó a la Cámara de Diputados y a la Jucopo.

En contra de dichas determinaciones, el 14 de junio siguiente, el coordinador parlamentario de Movimiento Ciudadano volvió a promover un incidente de incumplimiento de sentencia y el 24 de junio la Sala Superior resolvió que era fundado, porque de las constancias de autos se advirtió que la Jucopo y la Mesa Directiva de la Comisión Permanente no habían realizado las acciones ordenadas por la Sala Superior. Asimismo, se determinó amonestar públicamente a diversos integrantes de la Jucopo de los grupos parlamentarios de Morena, del PVEM y del PT que votaron por incumplir la sentencia incidental del TEPJF; se apercibió con una multa a las diputaciones que reincidieran en el incumplimiento e, incluso, se mencionó que se tomarían medidas en materia penal en caso de que se evidenciara contumacia, y se ordenaría la ejecución directa en plenitud de jurisdicción.

32

Tercer incidente

El 29 de junio, la Jucopo se reunió y acordó, de manera unánime, decretar un receso para llegar a un acuerdo de fondo, integral, amplio y basado en el diálogo. Por tal motivo, el 30 de junio, el presidente de la Jucopo solicitó a la Sala Superior una prórroga suficiente y razonable para dar cumplimiento a las sentencias en cuestión. El 3 de julio siguiente, la Sala Superior resolvió conceder, por única ocasión, la prórroga solicitada hasta el 6 de julio, pues advirtió que existía un acto de buena fe por parte

de los miembros de la Jucopo para dar cumplimiento a lo ordenado por el TEPJF y, en caso de incumplimiento, se apercibió a las autoridades legislativas en los términos precisados en el segundo incidente.

Cuarto incidente

Una vez vencida la prórroga referida, la Jucopo determinó que no podía designar a Movimiento Ciudadano como integrante de la Comisión Permanente porque carecía de competencia para nombrar a dichos integrantes, ya que el órgano competente para ello es el pleno de la Cámara de Diputados. Por esta razón, el 8 de julio siguiente, el coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano promovió un nuevo escrito incidental. El 6 de agosto, la Sala Superior resolvió como fundado dicho incidente, en el que propuso dos mecanismos para dar cumplimiento a sus sentencias, toda vez que a lo largo de la cadena impugnativa ha manifestado constantemente que el pleno de la Cámara de Diputados es el órgano del Poder Legislativo que debe nombrar a los integrantes de la Comisión Permanente.

En el primer mecanismo se propuso que, para dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, la Jucopo sí tiene facultades para integrar una diputación de Movimiento Ciudadano a la Comisión Permanente, por lo cual esta puede llevar a cabo la integración de la Comisión. En el segundo mecanismo se propuso que, en un lapso de tres días, la Jucopo debía llevar a cabo todos los actos necesarios para convocar al pleno de la Cámara de Diputados a fin de dar cumplimiento a las sentencias del TEPJF. Asimismo, se vinculó a la Jucopo con el objetivo de que la actualización al marco normativo para la integración de la Comisión Permanente cumpliera con el principio de máxima representación efectiva y entrara en vigor antes del inicio del próximo periodo de receso del Congreso de la Unión.

Además, la Sala Superior volvió a amonestar públicamente a las diputaciones de los grupos parlamentarios de Morena, PVEM y PT que reafirmaron la posición de no cumplir la sentencia en cuestión y apercibió a la Jucopo y a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente que, ante el desacato, podría dar vista a la Fiscalía General de la República.

Quinto incidente

El 7 de agosto, la Jucopo llevó a cabo una reunión de trabajo urgente en la que acordó solicitar a la Comisión Permanente que convocara a la Cámara de Diputados a un primer periodo extraordinario de sesiones para dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior. El 10 de agosto, la Comisión Permanente solicitó a la Mesa Directiva que la Jucopo convocara a la Cámara de Diputados a un periodo extraordinario. Asimismo, dicha Comisión rechazó realizar una moción de urgente resolución a la iniciativa de convocar al periodo extraordinario. El 11 de agosto siguiente, el coordinador del grupo parlamentario manifestó que la iniciativa de la Jucopo debió tramitarse como urgente a fin de que se dispensaran diversos trámites y el periodo extraordinario de la Cámara de Diputados hubiese iniciado lo antes posible.

Al respecto, el 2 de septiembre —una vez concluido el periodo de receso—, la Sala Superior determinó que la sentencia se encontraba en vías de cumplimiento y que en ningún momento se ordenó que se convocara a un periodo de manera urgente, sino únicamente que, dentro del plazo de tres días, se hicieran las gestiones necesarias para que la Comisión Permanente convocara a la Cámara de Diputados. Ahora, si bien es cierto que la Sala Superior en la sentencia incidental no resolvió que debía convocarse de manera urgente a la Cámara de Diputados, también lo es que ante la breve duración de los recesos de la Cámara y ante el contexto de nueve meses sin poderse cumplir la sentencia principal, era una cuestión implícita que los tiempos suponían tanto mayor celeridad como urgencia y, por tanto, no se podía estar sujeto a los plazos ordinarios.

34

Sexto incidente

El 31 de agosto, el coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano presentó un nuevo escrito incidental en el que adujo que, si bien era cierto que aparentemente se estaban realizando las actuaciones para dar cumplimiento a las sentencias del TEPJF, también lo era que la afectación a los derechos de los enjuiciantes era irreparable, pues el 31 de agosto concluyeron las funciones de la Comisión Permanente. El 16 de octubre siguiente, la Sala Superior volvió a resolver que la

resolución se encontraba en vías de cumplimiento, además de “que las circunstancias jurídicas y fácticas que motivaron la sentencia incidental de dos de septiembre son las mismas que subsisten en la actualidad, sin que existan situaciones novedosas para dejar de considerar” (Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, 2022) que la sentencia está en vías de cumplimiento.

Controversia constitucional 103/2022

El 21 de junio de 2022, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados promovió una controversia constitucional ante la SCJN, mediante la cual impugnó la primera sentencia incidental del SUP-JE-281/2021 y acumulado, emitida por la Sala Superior del TEPJF el 7 de junio de ese mismo año. El 4 de julio siguiente, el ministro instructor desechó la demanda de la controversia constitucional porque consideró que en su momento se tuvo que haber impugnado la sentencia principal del 26 de enero de 2022, no así la sentencia incidental, por lo cual se resolvió que la presentación de la demanda fue extemporánea.

Sin embargo, el 21 de septiembre de 2022, mediante el recurso de reclamación 117/2022-CA, se revocó dicho acuerdo de desechamiento porque el acto impugnado era la sentencia incidental del 7 de junio, el cual debió ser estudiado en el fondo para determinar si efectivamente existió una afectación a la esfera competencial del Poder Legislativo por parte del TEPJF. Por tanto, el 22 de noviembre siguiente, el ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional 103/2022 y concedió la suspensión para que se mantuvieran las cosas en el estado que en ese momento se encontraban.

35

Última ronda de escritos incidentales

El 2, 12 y 15 de diciembre, Movimiento Ciudadano presentó diversos escritos mediante los cuales adujo que se le había continuado excluyendo de la Comisión Permanente y, por tanto, seguía sin darse cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en las sentencias de

mérito. Con todo, la Sala Superior resolvió el 19 de diciembre siguiente que se debía aplazar la resolución de tales escritos incidentales hasta que la SCJN resolviera la controversia constitucional 103/2022, lo cual no había sucedido al 27 de junio de 2023.

Sentencia del grupo parlamentario

Grupo Plural

El mismo día que resolvió la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado —el 26 de enero de 2022—, la Sala Superior del TEPJF también resolvió una problemática similar relacionada con la exclusión del Grupo Plural de la Comisión Permanente en el Senado de la República (Sentencia SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, 2022). En este asunto, las senadoras Nancy de la Sierra Arámburo y Alejandra del Carmen León Gastélum y los senadores Germán Martínez Cázares, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Gustavo Madero impugnaron ante el TEPJF la aprobación de la Cámara de Senadores de las propuestas de la Jucopo para integrar la Comisión Permanente.

La variante que tiene dicho asunto de la Cámara de Senadores frente a la sentencia en estudio radica en que al Grupo Plural conformado por las cinco senadurías en comento, la Jucopo le reconoció tener el carácter de agrupación y no de grupo parlamentario. Además, se le concedió el derecho a participar en la Mesa Directiva con voz, pero sin voto. El coordinador del Grupo Plural solicitó a la Mesa Directiva que se considerara a sus integrantes para integrar la Comisión Permanente; sin embargo, fueron excluidos de dicha Comisión. Al respecto, la Sala Superior resolvió que la Cámara de Senadores y la Jucopo debían tomar en cuenta a dicho grupo de senadores para integrar la Comisión Permanente, con base en el principio de máxima representación efectiva.

Consecuencias políticas y jurídicas

Desde luego que el nuevo criterio de la Sala Superior en las sentencias SUP-JE-281/2021 y acumulado, así como del SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, causaron gran polémica en el Poder Legislativo, pues la manera en la que se integraron las comisiones permanentes, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, contó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, salvo el de los impugnantes (Movimiento Ciudadano y Grupo Plural). Esto generó, por una parte, que el Poder Legislativo promoviera la controversia constitucional 103/2022, la cual está pendiente de resolución y, por otra parte, que se reformara la LGSMIME, con el fin de establecer como causa de improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral la posibilidad de controvertir cualquier acto parlamentario.

¿Se vulneró el principio de predictibilidad relacionado con actos intralegislativos?

El polémico cambio de criterio de la Sala Superior en torno a la justicia-bilidad de los actos intralegislativos generó arduas críticas por algunos legisladores, ya que, desde su óptica, la nueva línea jurisprudencial que se propuso representa una invasión al derecho parlamentario. Dicha crítica, en cierta medida, tiene una justificación válida, porque la inmunidad o autonomía de los actos de los legisladores implicaba un cambio de visión de la doctrina *intra corporis* que el Poder Judicial tenía hacia el Poder Legislativo y, por ende, que se percibiera como una restricción a la autonomía de los actos parlamentarios.

En este sentido, si se parte del hecho objetivo de que el TEPJF, a lo largo de las últimas dos décadas, había establecido una sólida jurisprudencia respecto a que no tenía competencia para conocer de tales

asuntos —integración de la Comisión Permanente— porque se trataba de actos meramente de derecho parlamentario, este nuevo criterio, desde una visión parlamentaria, se considera una vulneración al principio de predictibilidad de las sentencias, toda vez que este genera incertidumbre respecto a qué actos internos del Poder Legislativo ahora se pueden recurrir ante la justicia electoral. No obstante, como todo criterio jurisdiccional relevante, por medio de diversas sentencias se irán fijando los parámetros y límites de la justiciabilidad de los actos o las omisiones de índole intralegislativa.

Reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

La sentencia en estudio resultó tan polémica para diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados que en menos de dos meses se presentó una iniciativa para reformar el artículo 10 de la LGSMIME, con el fin de adicionar como causa expresa de improcedencia la impugnación de cualquier acto parlamentario. La reforma fue la siguiente:

39

Artículo 10.

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley será improcedentes en los siguientes casos:

[...]

h) Cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas. (Dictamen, 2002)

Las consideraciones principales que se expresaron en la iniciativa de reforma fueron las siguientes:

- 1) “Pese a la clara y estricta línea jurisprudencial de deferencia frente al derecho parlamentario, de manera intempestiva” (Dictamen, 2002), la Sala Superior del TEPJF abandonó su jurisprudencia sin que existiera una justificación sustantiva.

- 2) El criterio de la Sala Superior “pone en riesgo el principio de división de poderes al sujetar a escrutinio judicial actos de carácter político y parlamentarios” (Dictamen, 2002) relacionados con la integración, la organización y el funcionamiento de los órganos del Poder Legislativo.
- 3) Los precedentes del TEPJF siempre establecieron que la integración de las comisiones es conforme a derecho parlamentario.
- 4) Durante 25 años la línea jurisprudencial del TEPJF siempre fue respetuosa del principio de división de poderes.
- 5) “En el caso del Poder Legislativo son diversos los actos provenientes del Congreso de la Unión, de su Comisión Permanente, o de sus Cámaras, que se encuentran excluidos del juego de pesos y contrapesos constitucionales” (Dictamen, 2002).
- 6) La iniciativa asegura el respeto a la división de poderes.

Acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022

La reforma al artículo 10 de la LGSMIME se aprobó por mayoría de votos y el 19 de abril de 2022 se publicó el decreto en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). En contra de dicho decreto de reforma, Movimiento Ciudadano y diversos senadores promovieron acciones de inconstitucionalidad. El 22 de agosto siguiente, la SCJN resolvió que eran fundadas las acciones de inconstitucionalidad y, por ende, declaró la invalidez del decreto impugnado, por las razones siguientes:

- 1) La porción normativa del decreto de reforma vulneró los derechos de los legisladores, pues impide de manera absoluta el “ejercicio de los recursos judiciales en asuntos parlamentarios con implicaciones eminentemente constitucionales y electorales” (Dictamen, 2002).
- 2) Los actos parlamentarios relacionados con la integración, organización y funcionamiento de los órganos internos del Poder Legislativo pueden vulnerar derechos político-electorales y al sistema democrático.
- 3) El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece que el TEPJF “deba abstenerse de ejercer control

judicial respecto de los actos intra-parlamentarios” (Acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, 2022).

- 4) La autonomía del Poder Legislativo y el principio de división de poderes no significa que los actos intraparlamentarios no estén sujetos a la CPEUM y, por tanto, a la justicia constitucional.
- 5) “No resulta proporcional cerrar la vía, *a priori*, respecto de los actos parlamentarios del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno” (Acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, 2022).

Cuestionamientos al nuevo criterio establecido por el Tribunal Electoral

¿Cuál es la vía para impugnar la integración de la Comisión Permanente?

Existen precedentes relacionados con la materia político-electoral que han presentado características muy similares y han sido resueltos por varias instancias del Poder Judicial de la Federación (SCJN, juzgados de Distrito y TEPJF). Esta circunstancia demuestra que en diversos casos existe una franja difusa respecto a cuál es el órgano competente para resolver tales problemáticas. Para ejemplificar este conflicto competencial, se destacan dos asuntos recientes. El primero es el relativo a la reducción presupuestal del Instituto Nacional Electoral (INE) y el segundo está relacionado con la permanencia en el cargo del entonces secretario ejecutivo del INE, derivado de la reforma electoral conocida como Plan B.

Respecto a la reciente reducción presupuestal del INE —órgano constitucional autónomo—, la SCJN estimó que era la autoridad competente para resolver tal problemática, mediante una controversia constitucional. Sin embargo, existe una vasta línea de jurisprudencias de la Sala Superior consistente en que el TEPJF es el órgano competente para resolver todas las problemáticas de los organismos públicos locales electorales y tribunales locales —órganos constitucionales autónomos— que están relacionadas con las reducciones presupuestales. Ante la reducción presupuestaria de casi \$5,000 millones, el INE promovió una controversia constitucional (209/2021), no un medio de impugnación en materia electoral. Básicamente, el INE alegó que la reducción presupuestaria vulneró su autonomía y su independencia funcional y presupuestaria; como consecuencia de ello, se obstaculizaron sus funciones, lo cual implicó que se vulneraran los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Al respecto, la SCJN determinó que era competente para resolver la controversia constitucional en cuestión, pues existió un conflicto entre

un órgano constitucional autónomo federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo federal por la inconstitucionalidad en la asignación presupuestal de un ejercicio fiscal y, por tal motivo, ordenó a dicha Cámara que analizara nuevamente si era dable autorizar recursos adicionales. Ahora bien, el hecho de que la problemática en la controversia constitucional 209/2021 involucrara a un órgano constitucional autónomo federal no justifica en modo alguno que esto actualizara la competencia en favor de la SCJN. De acuerdo con la vasta línea jurisprudencial de la Sala Superior, esto en realidad era atribución del TEPJF, pues ha sido un hecho público y notorio que todos los casos relacionados con las reducciones presupuestales de los órganos autónomos de las entidades federativas son competencia del TEPJF y es indistinto que la problemática sea de una autoridad electoral local o federal. Por tanto, esta circunstancia demuestra que hay una duplicidad de competencias —tanto de la SCJN como del TEPJF— para conocer de casos relacionados con reducciones presupuestales de las autoridades electorales.

Por cuanto hace a la reforma político-electoral denominada Plan B, el 2 de marzo de 2023 se publicó en el *DOF* el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones legales en materia político-electoral. En contra de dicha reforma, el secretario ejecutivo del INE promovió un JA y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Al respecto, el 10 de marzo el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, en el expediente del juicio de amparo 439/2023, concedió la suspensión definitiva al secretario ejecutivo del INE y le reconoció el derecho aparente de permanecer en el cargo.

Por cuanto hace al JDC, el entonces secretario ejecutivo del INE se desistió y, por tanto, su demanda se desechó; sin embargo, como el INE también impugnó el decreto de reforma ante el TEPJF, dicha problemática se resolvió en el fondo y se determinó inaplicar al caso concreto la porción normativa que cesó a dicho secretario de sus funciones y ordenó que continuara en el ejercicio del cargo. Tal cuestión demuestra, nuevamente, que existe una aparente duplicidad de competencias en el Poder Judicial para conocer de asuntos relacionados con la integración de autoridades electorales. Por tal motivo, tomando como punto

de partida que es reciente la línea jurisprudencial de la SCJN y del TEPJF en torno a que los actos intraparlamentarios son impugnables por la vía del amparo y de los medios de impugnación en materia electoral, la reflexión que se plantea es si la competencia se definirá en función de quién es la parte quejosa o actora o cuál es la naturaleza del acto intraparlamentario reclamado.

(In)eficacia de los efectos de la sentencia principal

El 26 de enero de 2022, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados compareció ante la Sala Superior del TEPJF para manifestar que el juicio había quedado sin materia, toda vez que un día antes celebró la última sesión de la Comisión Permanente; sin embargo, la Sala Superior consideró que dicha circunstancia no actualizó tal causa de improcedencia porque:

- 1) El periodo de receso abarcó del 15 de diciembre de 2021 al 31 de enero de 2022, por lo que todavía la Comisión Permanente podía válidamente sesionar de manera extraordinaria en caso de que fuese necesario.
- 2) Era relevante y necesario emitir lineamientos o parámetros para la integración de la Comisión Permanente a fin de garantizar el principio de máxima representación.

44

Al respecto, es importante señalar que, si bien es cierto que al 25 de enero de 2022 la Comisión Permanente ya había terminado sus funciones, aún no concluía el periodo de receso de la Cámara de Diputados. También lo es que la Sala Superior pudo haber resuelto el juicio en cuestión con una mayor celeridad, en virtud de que las demandas se presentaron desde el 20 y 21 de diciembre de 2021.

Por ejemplo, en el precedente SUP-JDC-186/2020, en el cual se impugnó la integración de la entonces Comisión Permanente, la Sala Superior resolvió el juicio en 11 días, del que argumentó que era de urgente resolución porque, una vez que entrara en funciones la Comisión Permanente, “cada día transcurrido puede significar una merma o afectación para las actoras, o bien, si fuera el caso, de que se concluyeran

los trabajos de la Comisión Permanente, podría ocasionar la irreparabilidad de los presuntos derechos afectados” (Sentencia SUP-JDC-186/2020, 2020).

Incluso, la (in)eficacia para restituir los derechos de los enjuiciantes se refleja en los efectos de la sentencia, pues si bien es cierto que los conceptos de agravios resultaron fundados, también lo es que en ningún momento se revocó o modificó el acto impugnado. Por tanto, los efectos de la sentencia se limitaron a ordenar a la Cámara de Diputados y a la Jucopo que en casos “futuros” se respetara el principio de máxima representación efectiva sin otorgar una restitución a los derechos vulnerados de los enjuiciantes.

Ausencia de análisis de la representación proporcional de cada grupo parlamentario

En la sentencia principal, la Sala Superior se limitó a mencionar de manera genérica que, para la integración de la Comisión Permanente, la Jucopo y la Cámara de Diputados debían tomar en cuenta el principio de máxima representación efectiva. Asimismo, se razonó que la Jucopo no incluyó a ninguna diputación del grupo parlamentario quejoso, a pesar de que este representaba 4.60 % del total de la Cámara de Diputados.

En ese sentido, se considera que, en la sentencia principal, la Sala Superior tuvo que haber realizado un análisis concreto del porcentaje de representación que cada grupo parlamentario tiene en la Cámara de Diputados, como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Porcentaje de representación en la Cámara de Diputados

Total	Morena	PAN	PRI	PVEM	PT	Movimiento Ciudadano	PRD
500	201	113	71	43	34	23	15
100.00 %	40.20 %	22.60 %	14.20 %	8.60 %	6.80 %	4.60 %	3.00 %

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PRD, Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Posteriormente, el mismo análisis de representación proporcional se tuvo que haber realizado respecto a las 19 curules que integran la Comisión Permanente, para obtener un valor ponderado.

Cuadro 4. Ponderación de grupos parlamentarios

Ponderado	Morena	PAN	PRI	PVEM	PT	Movimiento Ciudadano	PRD
19	7.64	4.29	2.70	1.63	1.29	0.87	0.57

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PRD, Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Y finalmente, a partir de dicha ponderación, se tuvo que haber determinado a qué grupos parlamentarios se les podía restar una curul.

Cuadro 5. Determinación de escaños de los grupos parlamentarios

	Total	Morena	PAN	PRI	PVEM	PT	Movimiento Ciudadano	PRD
Ponderado	19	7.64	4.29	2.70	1.63	1.29	0.87	0.57
Real	19	8	4	3	2	1	0	1

Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PT, Partido del Trabajo, y PRD, Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, fue hasta la primera sentencia incidental mediante la cual la Sala Superior argumentó con mayor precisión cómo se debía analizar el principio de máxima representación efectiva para la integración de la Comisión Permanente, en el sentido de que si un partido político logró obtener 3 % de la votación y, además, tiene como mínimo cinco diputaciones para conformar un grupo parlamentario, se le debía otorgar, al menos, una curul para integrar la Comisión Permanente.

(In)debida sustanciación de incidentes de incumplimiento de sentencias

La sentencia principal del caso, SUP-JE-281/2021 y acumulado, fue emitida el 26 de enero de 2022. Al respecto, se ha destacado a lo largo del presente trabajo que en el apartado “Efectos” se vinculó, de manera genérica, a la Cámara de Diputados a fin de que, en la siguiente integración de la Comisión Permanente, observara el principio de máxima representación efectiva para que todas las diputaciones estuvieran representadas. Posteriormente, en abril de 2022, la Jucopo emitió el acuerdo mediante el cual propuso la renovada integración de la Comisión Permanente para el nuevo receso de la Cámara de Diputados, en la cual se excluyó a los grupos parlamentarios del PRD y Movimiento Ciudadano, por lo que es evidente que se inobservaron los parámetros de máxima representación efectiva establecidos por la Sala Superior.

Inconformes con dicha determinación, el coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano y la vicecoordinadora del grupo parlamentario del PRD promovieron incidentes de incumplimiento a la sentencia en cuestión. Ahora bien, es cuestionable que la promoción de incidentes de incumplimiento de sentencia se hubiera sustanciado como tal y no se hubiera reencauzado a un nuevo juicio, ya que, en realidad, se impugnó un nuevo acto, pues es evidente que la nueva conformación de la Comisión Permanente es, desde luego, un nuevo acto reclamado, valga la redundancia.

Hasta la materia de los agravios expuestos es distinta y novedosa, ya que, por ejemplo, se presentaron violaciones al principio de paridad. Incluso, la Sala Superior determinó que el planteamiento de paridad era infundado porque no era materia del incidente, ya que dicha cuestión no fue ordenada en la sentencia, lo cual demuestra que este concepto de agravio otorgaba la posibilidad de que se escindiera esta problemática en un nuevo juicio. Sin embargo, a manera de reflexión, se destaca que el hecho de que se haya sustanciado como un incidente de incumplimiento de sentencia y no como un nuevo juicio, quizá, fuese debido a que era la única posibilidad para que el TEPJF pudiera conocer dicha problemática. En ese momento estaba vigente la reciente reforma al artículo 10 de la LGSMIME, que le impedía a la Sala Superior resolver acerca de actos parlamentarios.

(In)congruencia interna de la sentencia principal frente a la primera incidental

La sentencia principal de la Sala Superior estableció que no era

posible ordenar que se reponga el procedimiento, a fin de integrar nuevamente la Comisión Permanente, 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. (SUP-JE-281/2021 y acumulado, 2022)

Por tal motivo, estimó que lo procedente era vincular a la Jucopo y a la Cámara de Diputados para que en la próxima integración se observara el principio de máxima representación efectiva. Ante la nueva conformación de la Comisión Permanente en la que se excluyó a Movimiento Ciudadano, la Sala Superior determinó que, en esta ocasión, la Jucopo sí tenía las atribuciones para incluir a Movimiento Ciudadano en la Comisión Permanente. Sin embargo, la Jucopo no acató la resolución del TEPJF porque, a su juicio, no tenía tales atribuciones.

En ese sentido, la (in)congruencia interna de la cadena impugnativa de las diversas sentencias de la Sala Superior en el mismo expediente radica en que, en un primer momento, en la sentencia principal la Sala Superior determinó que la Cámara de Diputados era el único órgano facultado para integrar la Comisión Permanente y que no era posible convocar a la Cámara de Diputados porque estaba en receso. Empero, posteriormente, en diversas sentencias incidentales resolvió que la integración de la Comisión la podía llevar a cabo la Jucopo y, en su caso, se podía convocar a la Cámara de Diputados a pesar de estar en receso.

48

(In)eficacia de las sentencias incidentales del Tribunal ante el Legislativo federal

La Sala Superior emitió la sentencia principal el 26 de enero de 2022, y de las constancias de autos se advierte que al menos hasta el 15 de diciembre del mismo año todavía no se había logrado dar cumplimiento a la sentencia principal y a múltiples sentencias incidentales. En este

sentido, pareciera que la Cámara de Diputados se impuso ante el TEPJF, porque logró que:

- 1) En el primer periodo de sesiones Movimiento Ciudadano no integrara la Comisión Permanente.
- 2) En el segundo periodo de sesiones, nuevamente, Movimiento Ciudadano no integrara la Comisión Permanente.
- 3) Las nuevas impugnaciones a la integración de la Comisión Permanente no se pudieran resolver, toda vez que la controversia constitucional 103/2022 concedió la suspensión para que se mantuvieran las cosas en el estado en el que en ese momento se encontraban.

Conclusiones

Falta de consenso respecto a los alcances y límites del Poder Judicial

En el derecho comparado y en la doctrina no existe un consenso respecto a cuáles son los alcances y límites que tienen las sentencias de los órganos jurisdiccionales respecto a la (in)impugnabilidad de los actos parlamentarios o intralegislativos.

Por ejemplo, la Corte Suprema de Estados Unidos de América, a partir de la *political question doctrine*, ha determinado que ciertas problemáticas jurídicas no las debe resolver por prudencia hacia los otros poderes del Estado. Por otra parte, a partir de la teoría *interna corporis acta*, los británicos se han inclinado más por respetar la inmunidad parlamentaria, mientras que en España se ha previsto que el recurso de amparo es la vía jurisdiccional idónea para impugnar actos parlamentarios.

En el caso de México, en todos aquellos actos u omisiones que no tuvieran relación con la emisión de normas, sino con los actos intralegislativos, la postura del Poder Judicial siempre se apegó a la teoría *interna corporis acta*; sin embargo, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de los amparos en revisión 1344/2017 y 27/2021, empezó a cambiar de visión en el sentido de que ciertos actos internos del Poder Legislativo sí pueden ser analizados en sede jurisdiccional.

En materia electoral, la línea jurisprudencial del TEPJF respecto a los actos intralegislativos ha ido evolucionando en el sentido de que los actos relacionados con la integración de autoridades electorales, las omisiones de tomar protesta a legisladores, el cambio de sedes para sesiones del parlamento, el pago de dietas a los legisladores y el presupuesto de autoridades electorales sí pueden ser judicializados.

Sin embargo, en aquellos actos relacionados con la integración de comisiones y de coordinación de fracciones parlamentarias, el TEPJF ha

resuelto por medio de múltiples sentencias que tales problemáticas jurídicas no son de su competencia, toda vez que son cuestiones relacionadas y reguladas por el derecho parlamentario.

Evolución de la jurisprudencia electoral respecto a la integración de comisiones

La línea jurisprudencial del TEPJF respecto a la integración de comisiones del Poder Legislativo desde 2006 fue consistente en señalar que tales problemáticas jurídicas pertenecían al ámbito del derecho parlamentario y, por tanto, no era competencia de los órganos jurisdiccionales en materia electoral. Sin embargo, en 2021, a partir de la sentencia en estudio, la Sala Superior modificó por completo dicha visión.

La mayoría de las magistraturas que integran el pleno de la Sala Superior del TEPJF determinaron que, a partir del amparo en revisión 27/2021 de la SCJN, surgió un criterio novedoso respecto a la impugnabilidad de los actos intralegislativos, lo cual es un precedente judicial que permeó la línea jurisprudencial del TEPJF para que los actos relacionados con la integración de comisiones del Poder Legislativo sí puedan ser resueltos en sede jurisdiccional.

51

(In)eficacia para restituir los derechos de los enjuiciantes

En la sentencia que se analiza en este trabajo, la Sala Superior determinó que los agravios de los actores resultaron fundados; sin embargo, de manera atípica, no se revocó o modificó el acto reclamado, sino solo se vinculó a la Cámara de Diputados y a la Jucopo para que en casos futuros se respetara el principio de máxima representación efectiva.

En efecto, cuando se actualizó el caso futuro, es decir, en el siguiente periodo de receso de la Cámara de Diputados, se volvió a presentar la misma problemática jurídica para los actores. Por tanto, promovieron diversos incidentes de incumplimiento de sentencia; sin embargo, la Sala Superior en ningún momento logró que la Cámara responsable respetara el principio de máxima representación efectiva y, por ende, que se garantizara el derecho de los actores.

Consecuencias del cambio de criterio del Tribunal Electoral

La sentencia en estudio tuvo consecuencias jurídicas y políticas, pues tuvo como repercusiones la reforma al artículo 10 de la LGSMIME, en la que el Poder Legislativo estableció de manera expresa que los medios de impugnación en materia electoral serían improcedentes cuando se pretendiera impugnar cualquier acto parlamentario. Sin embargo, la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 62/2002 y su acumulada 77/2022, declaró la invalidez de dicha porción normativa.

Rol de los jueces y tribunales frente al Poder Legislativo

El papel de los jueces y de los tribunales ante la resolución de cualquier litigio implica, por regla general y como consecuencia connatural, que una parte gane y la otra pierda. Además, si a esta ecuación se suma que las problemáticas jurídicas están íntimamente relacionadas con cuestiones político-electorales, la emisión de cualquier criterio es objeto de un alto grado de escrutinio, inconformidad, polémica, críticas, halagos y cuestionamientos.

Dicho lo anterior, el nuevo criterio de la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, respecto a la impugnabilidad de los actos intraparlamentarios, desde luego implicó críticas y polémica, pues existen diversas visiones y concepciones del alcance de las sentencias del Poder Judicial frente a los actos internos de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Incluso, la inconformidad y polémica de la sentencia del TEPJF ha sido tan relevante que el Poder Legislativo reformó la ley de medios de impugnación en materia electoral, con el objetivo de expulsar de la jurisdicción electoral cualquier acto relacionado con el derecho parlamentario. También, promovió una controversia constitucional ante la SCJN en la que se cuestionó el alcance de los efectos de la sentencia en cuestión.

Las sentencias relevantes, novedosas y trascendentales de los tribunales constitucionales no pueden reducirse a una crítica netamente jurídica, toda vez que estas siempre tienen implicaciones políticas, económicas y sociales. Además, en los últimos años, en México el contexto

del Poder Judicial se ha polarizado y politizado con mayor intensidad. Sin embargo, esta situación no solo es particular de México, quizá las resoluciones de la Corte Suprema de Estados Unidos de América son el mejor ejemplo para demostrar la existencia de una politización y polarización exacerbada, tanto, que ya es tradición que a los jueces se les encasille como republicanos o demócratas, liberales o conservadores. En México, actualmente se ha ido gestando la idea de jueces conservadores o transformadores.

En la Universidad de Harvard se implementó una serie para analizar el rol de la SCOTUS en la democracia estadounidense. Al respecto, diversos panelistas debatieron si la política ha influido en la trayectoria de la Corte Suprema. Incluso, parte del debate se realizó a partir de la figura de su presidente.

Adam Liptak, corresponsal de *The New York Times* en la SCOTUS y abogado por la Universidad de Yale, destacó el impacto que tiene la política en los jueces de la Corte Suprema, pues simplemente, si se toma en cuenta que el proceso para su designación es mediante un diseño político, por más que los jueces gocen de independencia y una buena fe de operar, existe la posibilidad de que puedan tener una agenda política. En este sentido, Liptak advierte que cuando esto sucede es porque se pierde la confianza, pues la Corte Suprema es concebida como una institución jurídica y no política (Reed, 2022).

53

El objetivo de destacar la politización y polarización de las resoluciones de los tribunales constitucionales radica en que los argumentos netamente técnico-jurídicos no son los únicos elementos que se consideran para las críticas en el espacio público. Por tal motivo, si la problemática jurídica que fue analizada en la presente sentencia está relacionada con la impugnabilidad de los actos internos del Parlamento, los cuales por naturaleza tienen una connotación política, es importante considerar que el actuar político-jurídico de la Cámara de Diputados frente a la sentencia principal e incidentales del SUP-JE-281/2021 y acumulado no solo tuvo una lectura jurídica, sino principalmente política.

En ese sentido, es incuestionable que la sentencia analizada, en su momento, fuera criticada y rechazada por parte de la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo, ya que, desde la visión parlamentaria, implicó una invasión a la autonomía e inmunidad parlamentaria,

mientras que la visión del Poder Judicial se centró en garantizar los derechos político-electorales.

(In)impugnabilidad de los actos intralegislativos en el futuro

Una de las consecuencias interesantes de este nuevo criterio radica en que, en un futuro próximo, la sentencia en cuestión abre la posibilidad para que las próximas integraciones de las comisiones en la Cámara de Diputados, de Senadores o los congresos locales sean susceptibles de ser impugnadas. Sin embargo, es muy probable que la Sala Superior establezca modulaciones o restricciones para impugnar cualquier acto intralegislativo. Por tanto, es cuestión de tiempo para observar cómo evolucionan los límites en la frontera entre el derecho parlamentario y el derecho electoral.

Referencias

- Acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). <https://www.te.gob.mx/sai/NotaInformativa.aspx?ID=434>
- Amaya, Jorge A. (2013). *El control jurisdiccional de los interna corporis acta*. Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/001-edp-amaya.pdf>
- Amparo en revisión 1344/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2017/2/2_228586_3796_firmado.pdf
- Amparo en revisión 27/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=279284>
- Cámara de Diputados. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran a las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al primer receso del segundo año de ejercicio de la LXV Legislatura. (2022). <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-VII.pdf>
- Contradicción de criterios SUP-CDC-5/2009, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-CDC-00005-2009>
- Controversia constitucional 209/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/HjX2-YEBVS3BUFYctoFd/%22PAS%22
- Dictamen. (2002, 1 de marzo). *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura*, (5972-II), 61-98. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/mar/20220301-II.pdf#page=61>

- Jurisprudencia 21/2011, CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 34/2013, DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 44/2014, COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia P./J. 66/2001, COMISIONES INTERNAS DE LOS CONGRESOS LOCALES. SU INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO NO ESTÁN REGULADOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE SU NORMATIVIDAD COMPETE A LOS CONGRESOS LOCALES (ARTÍCULOS 37, 38, INCISO G) Y 41 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR DECRETOS PUBLICADOS EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2001). https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/7PdvMHYBN_4klb4Hf8LV/%22Grupos%20parlamentarios%22
- Pascua, Fabio. (2002). El recurso de amparo frente a actos parlamentarios. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 121-168. <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.7.%20Fabio%20Pascua%20Mateo.pdf/b324e0f6-3f43-a98d-6da2-a8f6298b3441>
- Political questions, public rights, and sovereign immunity. (2016). *Harvard Law Review*, 130, 723-744. <https://harvardlawreview.org/archives/vol-130-no-2/>

- Reed, Rachel. (2022, 21 de septiembre). Politics, the Court, and the dangerous place we find ourselves in right now. *Harvard Law School*. <https://hls.harvard.edu/today/politics-the-court-and-the-dangerous-place-we-find-ourselves-in-right-now/>
- Rivera León, Mauro. (2016). *Las puertas de la Corte. La legitimación en la controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad en México*. Porrúa.
- Sentencia SUP-JDC-1711/2006, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2006). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01711-2006>
- Sentencia SUP-JDC-144/2007, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2007). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-144-2007>
- Sentencia SUP-JDC-612/2009, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2009). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0612-2009.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-1212/2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2010). <https://mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2010-11-24/sentencia-sup-jdc-1212-2010/>
- Sentencia SUP-JDC-12639/2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf
- Sentencia SUP-JDC-3092/2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-3092-2012.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-186/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0186-2020.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-1127/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1127-2021>
- Sentencia SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021>

- Sentencia SUP-JDC-92/2022 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0092-2022.pdf
- Sentencia SUP-JE-79/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0079-2021.pdf
- Sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-281-2021>
- Sentencia SUP-JRC-122/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-122-2013#_ftn4
- 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), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-xiv-2007/>
- Tesis XV/2017, ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ). (2017), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-xv-2017/>

Frontera entre el derecho parlamentario y el derecho electoral
se terminó de editar en agosto de 2025
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

En este trabajo se analiza la evolución y los desafíos de los límites entre las acciones internas del Parlamento y la justicia de estas acciones por parte del Poder Judicial. El estudio se centra en la sentencia SUP-JE-281/2021 y acumulado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que marcó un cambio en la jurisprudencia, al reconocer la competencia del Tribunal para intervenir en ciertos actos internos del Parlamento que afectan los derechos político-electorales.

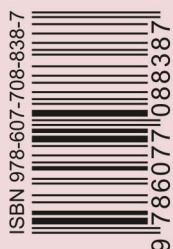
Además, aborda el entorno histórico de la (in)impugnabilidad de los actos internos del Parlamento y el alcance que pueden tener las sentencias del Poder Judicial frente a los actos del Poder Legislativo, sin que se afecte el principio de división de poderes.

José Ramón Cossío Díaz

Licenciado en Derecho por la Universidad de Colima, maestro en Derecho Constitucional y Ciencia Política y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2003-2018); actualmente es director del Instituto para el Fortalecimiento del Estado de Derecho, socio de ARC y profesor en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Ha escrito 40 libros y es columnista en *El País* y *El Universal*. Miembro de El Colegio Nacional y del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III; ha recibido premios como el Nacional de Ciencias y Artes 2009 y 10 doctorados *honoris causa*.

Jorge Alberto Medellín Pino

Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac del Sur y maestro en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Cuenta con más de 18 años de experiencia en litigio electoral, consultoría política y parlamentaria. Colaboró por casi 10 años en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ha asistido a diversos seminarios en Yale University; London School of Economics; European University Institute, así como en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vinculados con la construcción de democracias, y participó en una visita profesional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



Editorial
TEPJF

Si, también
hacemos
LIBROS