



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-506/2022

RECURRENTE: RUTH CALLEJAS ROLDÁN¹

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ²

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA ENCARGADA DEL ENGROSE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: GENARO ESCOBAR AMBRIZ Y JOSÉ MANUEL RUIZ RAMÍREZ

COLABORÓ: JUAN PABLO ROMO MORENO

Ciudad de México, a ocho de febrero de dos mil veintitrés³.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ dicta sentencia por la que determina **revocar** las sentencias SX-JDC-6972/2022, de la Sala Xalapa, y TEV-JDC-600/2022, del Tribunal Electoral de Veracruz.

ANTECEDENTES

1. Integración de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz. El cinco de noviembre de dos mil veintiuno, se instaló la Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de

¹ En adelante, la recurrente.

² En lo posterior, Sala Xalapa o Sala responsable.

³ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

⁴ En lo subsecuente, Sala Superior.

Ignacio de la Llave, en la que la recurrente y demás personas electas protestaron al cargo de diputaciones locales.

2. Comparecencia ante la LXVI Legislatura del Congreso de Veracruz.

El diecinueve de noviembre, el secretario de Gobierno del estado de Veracruz compareció ante la LXVI Legislatura del Congreso de dicho estado, para la Glosa del Cuarto informe de Gobierno. En ese evento, a decir de la recurrente, el servidor público compareciente, al responder algunas preguntas que le formuló, realizó expresiones constitutivas de violencia política en razón de género en su contra, lo cual, aduce, vulneró su derecho al desempeño del cargo.

3. Juicio ciudadano local (TEV-JDC-600/2022). El veinticuatro de noviembre siguiente, la recurrente promovió un medio de impugnación a fin de inconformarse con las manifestaciones que a su juicio son constitutivas de violencia política en razón de género en su contra. El treinta de noviembre siguiente, el Tribunal local determinó desechar el juicio de la ciudadanía, debido a que estimó que el acto impugnado es del ámbito parlamentario.

4. Medio de impugnación federal. Inconforme con lo anterior, el siete de diciembre, la recurrente presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía federal, ante el tribunal local. El trece de diciembre siguiente, la Sala Xalapa recibió el medio de impugnación y lo registró con el expediente SX-JDC-6972/2022.

5. Acto impugnado. El veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, la Sala responsable dictó sentencia en el juicio SX-JDC-6972/2022, en la cual confirmó la resolución del Tribunal Electoral de Veracruz.

6. Demanda. En contra de la determinación anterior, el veintisiete de diciembre del presente año, la recurrente, por su propio derecho y en su carácter de diputada local ante la LXVI Legislatura del Congreso del Estado



de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentó recurso de reconsideración en la oficialía de partes de la Sala Regional Xalapa.

7. Turno. Recibidas las constancias las constancias, la magistrada presidenta por ministerio de ley de la Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-REC-506/2022** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

8. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el asunto, admitió a trámite la demanda del expediente citado al rubro, cerró instrucción y ordenó elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

9. Engrose. En sesión pública de ocho de febrero de dos mil veintitrés, el pleno de esta Sala Superior rechazó, por mayoría de votos, el proyecto propuesto por el Magistrado Instructor, por lo que se designó a la Magistrada Janine M. Otálora Malassis para la elaboración del engrose correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación⁵ por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una resolución dictada por la Sala Xalapa.

Segunda. Procedencia. El recurso de reconsideración cumple los requisitos generales y especiales de procedibilidad, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó ante la autoridad responsable; consta el nombre de la recurrente y su firma autógrafa; el domicilio para oír y recibir

⁵ Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución federal; 166, fracción X y 169, fracción I, inciso b) y XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Ley Orgánica), así como 3, párrafo 2; 4, párrafo 1, y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).

notificaciones; la sentencia impugnada; se exponen hechos, los agravios, así como los preceptos legales presuntamente vulnerados.

2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días previsto en el artículo 66 de la Ley de Medios, porque la resolución controvertida se emitió el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós y se notificó a la parte recurrente, el veintidós siguiente; por lo que, el plazo de tres días para interponer el recurso de reconsideración transcurrió del veintitrés al veintisiete de diciembre del dos mil veintidós, sin contar el sábado veinticuatro y el domingo veinticinco de diciembre, ya que la controversia no se relaciona con algún proceso electoral. Por tanto, si la demanda se presentó, ante la autoridad responsable, el veintisiete de diciembre, resulta evidente su presentación oportuna.

3. Legitimación e interés jurídico. La recurrente está legitimada para interponer el medio de impugnación, porque acude por propio derecho y fue parte actora en la cadena impugnativa; asimismo, tiene interés jurídico, porque aduce que la resolución impugnada afecta sus derechos político-electorales, derivado de que, en ésta se confirmó el desechamiento que emitió el tribunal local al considerar que el acto reclamado no era materia electoral, sino que formaba parte del derecho parlamentario.

4. Definitividad. El acto impugnado es definitivo y firme, porque no existe algún medio de impugnación previsto en la ley pendiente de agotar.

5. Requisito especial de procedencia. El requisito establecido en la Ley de Medios se encuentra satisfecho conforme a lo siguiente.

Por regla general, las sentencias emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables y sólo excepcionalmente pueden ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración cuando subsista algún problema de constitucionalidad.

Esta Sala Superior ha determinado que el recurso de reconsideración será procedente, entre otros supuestos, cuando se trate de asuntos relevantes y trascendentes.



Lo anterior, en conformidad con la Jurisprudencia 5/2019 de este Tribunal federal, de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES”, en la cual se establece que el recurso de reconsideración es procedente para conocer de asuntos inéditos o que implican un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, respecto de sentencias de las salas regionales en las que se estudien asuntos en los que se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia electoral o el derecho a un recurso efectivo respecto de sentencias que impliquen una posible vulneración grave a la esfera de derechos y libertades fundamentales de personas o colectivos que de otra forma no obtendrían una revisión judicial.

De esa manera, se asegura la efectividad de los recursos judiciales y el deber de adoptar medidas de protección de los derechos humanos⁶.

En ese sentido, se tiene que: i) una cuestión será importante cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés general del asunto desde el punto de vista jurídico y ii) será trascendente cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros casos con características similares. Tomando en cuenta que la evaluación sobre la actualización de estos criterios debe realizarse caso por caso⁷.

El presente recurso reúne las características citadas y se justifica su procedencia. Ello, porque la problemática planteada permite generar un criterio para todos los tribunales electorales del país que deban estudiar actos relacionados con la posible vulneración en contra de una persona legisladora cuando alegue afectación a un derecho político-electoral a ser electa, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, por parte de un

⁶ En términos de la Jurisprudencia 5/2019 de esta Sala Superior, de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES”.

⁷ Véase el SUP-REC-806/2021 y SUP-REC-333/2022.

servidor público, al exponer y dar respuestas sobre la rendición de un informe de gobierno, dentro un recinto parlamentario.

En efecto, en el presente recurso se impugna una sentencia de la Sala Regional Xalapa que confirmó una diversa emitida por el Tribunal Electoral del Veracruz, al considerar que fue correcta la determinación de ese órgano jurisdiccional de desechar de plano la demanda del juicio de la ciudadanía local, porque no era competente para conocer y resolver un juicio en donde se cuestionan las manifestaciones hechas por un Secretario de Estado, en el contexto de su comparecencia con motivo de la Glosa de un informe de Gobierno, pues las mismas están relacionadas con procesos legislativos sobre la rendición de cuentas, lo cual es propio del derecho parlamentario.

Al respecto, cabe precisar que esta Sala Superior ha marcado una línea jurisprudencial respecto a aquellos actos que pueden incidir en los derechos político-electorales de los integrantes de un órgano legislativo; sin embargo, la importancia y trascendencia del presente asunto radica en que no existe pronunciamiento alguno sobre si el hecho de que comparezca un servidor público a un recinto parlamentario por requerimiento de éste y responda preguntas que le realizan las y los integrantes del poder legislativo, forma parte o no del derecho parlamentario y, en su caso, si podría analizarse por los tribunales electorales.

De ahí que, se satisface el requisito especial de procedencia para realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

Tercera. Estudio de fondo

1. Contexto del asunto. La recurrente impugna la sentencia que emitió la Sala Regional responsable en el expediente SX-JDC-6972/2022, en la cual confirmó la diversa resolución del Tribunal Electoral de Veracruz en el expediente TEV-JDC-600/2022, por la que se desechó de plano la demanda del juicio de la ciudadanía local al considerar que los actos reclamados forman parte del derecho parlamentario y no son susceptibles de ser analizados por los Tribunales Electorales.



La controversia del asunto está vinculada con expresiones que realizó el secretario de Gobierno del estado de Veracruz al comparecer ante la LXVI Legislatura del Congreso de la citada entidad, para la Glosa del Cuarto Informe de Gobierno. La parte recurrente considera que el funcionario público, en respuesta a preguntas que le formuló, realizó expresiones que en su concepto son constitutivas de violencia política en razón de género en su contra, lo cual, aduce, vulneró su derecho al desempeño del cargo.

Concretamente, las expresiones motivo de controversia son las siguientes:

Preguntas que formuló la Diputada Ruth Callejas Roldán a Eric Patrocinio Cisneros Burgos, titular de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por la Glosa del Cuarto Informe de Gobierno:

"Señor Secretario, de conformidad a lo establecido en la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado, los poderes públicos y los organismos públicos autónomos del Estado, en el ámbito de su competencia deberán desarrollar e implementar mecanismos que permitan la erradicación de la violencia de género así como la discriminación por sexo, garantizando a las mujeres a una vida libre de violencia, por su parte en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se establece que los Gobiernos Estatal y Municipales, deberán disponer las medidas para garantizar la seguridad de las mujeres y niñas, de tener la violencia en su contra y eliminar las situaciones de desigualdad en que se encuentre, objetivos fundamentales de ambos ordenamientos legales son: garantizar la seguridad de las mujeres, detener la violencia en su contra y eliminar las desigualdades que agravan sus derechos humanos. Lo anterior para dar cumplimiento a la obligación Constitucional y convencional del Estado Mexicano de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia que implica adoptar políticas y medidas específicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en su contra.

En su presentación que amablemente nos hizo llegar, señala que desde el Gobierno del Estado se ha contribuido a regenerar el tejido social y con el trabajo colectivo se ha logrado dar seguimiento y cumplimiento de la política pública, de igualdad entre mujeres y hombres y una vida libre de violencia, que en cuatro años ha alcanzado un nuevo marco de igualdad sustantiva en todo Veracruz.

Sin embargo hoy por hoy nuestro Estado sigue ocupando el segundo lugar en feminicidios, octavo lugar en abusos sexuales y noveno lugar en violencia familiar, y en el informe que presenta el Gobernador del Estado no señala qué medidas o acciones se realizaron durante este año para erradicar toda forma de discriminación y violencia en contra de las mujeres, únicamente su informe señala que: con la participación de personas expertas en temas de perspectivas de género y derechos humanos a través de propuestas y opiniones sobre esta problemática, se abrió un panorama diferente a mujeres y niñas para que puedan disfrutar de una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.

Es por ello, que le pregunto a usted:

¿Cuáles son las acciones concretas que ha llevado a cabo el Gobierno del Estado para verdaderamente erradicar la violencia en contra de las mujeres? ¿Cuáles han sido los beneficios en los siete municipios donde se realiza la firma de Convenio de Colaboración para la Alimentación, Fortalecimiento y Actualización del Banco Estatal de Datos e Información Sobre Casos de Violencia Contra las Mujeres? ¿Cuáles son estos siete municipios y cuándo se firmará ese convenio con los doscientos cinco municipios restantes del Estado?

Es cuanto presidente. "

Respuesta del Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, Eric Patrocinio Cisneros Burgos:

"...con su permiso Señora Diputada Ruth Callejas, con mucho gusto, mire en este gobierno trabajamos muy fuertemente en verdaderamente empoderar a las mujeres, empoderarlas de verdad, no de discurso, ¿Cómo se va a erradicar la violencia contra las mujeres?, en la medida en que las mujeres desde sus ámbitos de correspondencia tengan más poder, tengan más poder de decisión y desde los ámbitos de responsabilidad pública también se manden mensajes a los violentadores y a los feminicidas, pero yo con todo respeto y con mucho cariño le quiero decir, no podemos tener un discurso aquí y otro discurso en lo cortito, allá afuera miren, éstas son las que son alcaldesas de Veracruz, no hay una sola alcaldesa de Movimiento Ciudadano, porque en todos los lugares donde hay posibilidades de triunfo, en su Partido no les dan oportunidades a las mujeres, y sí le dan oportunidades a los hombres para que repitan y repitan, y también eso sucede con los Diputados, miren, este es el resultado de las Diputadas; afortunadamente el OPLEV (SIC) le corrigió la nota a su Partido y dejó fuera a un hombre para que usted también fuera Diputada que bueno, que bueno; y esto empodera a las mujeres, esto empodera a las mujeres, hoy en el Poder Judicial hay más mujeres que hombres; porque la voluntad de nuestro Gobernador, impulsó (inentendible) a las mujeres para que los violentadores conozcan la fuerza del Tribunal Superior de Justicia, también, desde el ámbito de las mujeres, por eso hoy hay una Presidenta mujer en el Tribunal porque la mayoría son mujeres, en el pasado no; pero además, como disminuimos, que bueno que usted hace esos comentarios, pero, trásladeselo por favor a Jalisco y a Nuevo León, donde sí hay mucha violencia; aquí en Veracruz, la vamos disminuyendo coordinadamente todos; no es discurso, es realidad, yo le pediría y sus comentarios; sus comentarios con todo gusto también se los voy a hacer llegar si, vía digital, a sus Gobernadores y no solo eso, no promovemos, esa es otra de las tareas que tenemos para disminuir la violencia contra las mujeres, no promovemos presuntos responsables a cargo de elección popular como en el caso de Ixtaczoquitlán,

sí, miren donde esta persona está acusada presuntamente de matar a un periodista y era Regidor de su Partido; yo si quisiera que ahí también pudiéramos expresar si, que estamos en desacuerdo no escuche ninguna palabra en ese sentido.

Estas son las acciones, hay una línea muy clara, muy precisa, entre los violentadores que aquí en este Gobierno se hace justicia y entre las víctimas que son atendidas plenamente en este Gobierno; es cuanto señor Presidente”.

De la cadena impugnativa, se advierte que el tribunal local determinó desechar de plano la demanda, al considerar que se trataba de un asunto de Derecho Parlamentario, por lo que no era competencia del órgano electoral.

La decisión fue impugnada ante la Sala Xalapa. Esta determinó confirmar la resolución del Tribunal local por la que se desechó la demanda, al estimar que los hechos eran propios del derecho parlamentario, por tanto, no podrían ser motivo de análisis por parte de las autoridades electorales.

En ese sentido, sostuvo que las manifestaciones del Secretario no involucraron aspectos relacionados directamente con la vulneración de un derecho político electoral de la ahora actora, sino que las mismas forman parte del derecho parlamentario al haber sido expresadas durante una comparecencia conforme a la normativa correspondiente.

2. Agravios. En su demanda, la recurrente expone lo siguiente:

-Le genera agravio que la Sala Regional confirmara la determinación del Tribunal local de no analizar el fondo de la controversia inicial. Considera que su determinación es errónea.

-Se duele de la manifestación de la responsable al señalar que “no toda ‘violencia de género’, ni toda ‘violencia política en razón de género’ es necesariamente competencia de la materia electoral”.

-Tanto el Tribunal local como la Sala Regional fueron omisos en realizar alguna acción para proteger y garantizar su derecho humano a una vida libre de violencia “—ya sea política o no—”; tampoco señalaron si la conducta del Secretario de Gobierno de Veracruz se encuadraba en algún tipo de violencia en contra de las mujeres, por la simple condición de ser mujer.

-Su causa de pedir no está relacionada con las actividades internas de los órganos legislativos, su organización, funcionamiento, división de trabajo,



desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes o prerrogativas de los integrantes de la multicitada legislatura;

-Agrega que las manifestaciones que realizó Eric Patrocinio Cisneros Burgos no provienen de un acto emanado o cuyo órgano sea perteneciente del poder legislativo local, sino de un servidor público –Secretario de Gobierno—, ajeno al poder legislativo;

-Reclama una supuesta inconsistencia legal de no juzgar con perspectiva de género, ni de aplicar el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género; negación al acceso a la justicia en condiciones de igualdad; la vulneración a los principio de legalidad, exhaustividad en materia electoral al decretar la inexistencia de la violación primigenia, así como la revictimización al ser señalada por los medios de comunicación como “una mentirosa que solo busca poner en mal al Secretario de Gobierno” por ser de otra corriente política.

3. Decisión de la Sala Superior. Le **asiste la razón** a la recurrente, ya que tanto la Sala responsable como el Tribunal local llevaron a cabo una indebida valoración de las circunstancias en las que acontecieron las expresiones que efectuó el Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz durante su comparecencia ante el Congreso local, las cuales son objeto de la denuncia, ya que las mismas no están relacionadas con las actividades internas de los órganos legislativos, su organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes o prerrogativas de los integrantes del Congreso de la referida entidad federativa.

En consecuencia, las expresiones denunciadas no pueden quedar sin una revisión en el ámbito electoral, toda vez que se emitieron en respuesta a planteamientos realizados por una legisladora en el ejercicio de sus atribuciones, y por tanto sus derechos político-electorales.

4. Marco normativo

a. Derecho parlamentario

Esta Sala Superior ha resuelto⁸ que el derecho parlamentario administrativo comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, respecto a la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios.

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

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

Al respecto, en la jurisprudencia internacional⁹ se ha considerado que **el derecho a ser votado comprende la posibilidad de desempeñar el cargo** y se configura por los derechos y facultades reconocidos legal y reglamentariamente a quienes desempeñan un cargo legislativo.

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

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

⁸ Al emitir las sentencias en los expedientes SUP-1711/2006, SUP-JDC-67/2008 y SUP-JDC-1244/2010.

⁹ Tribunal Constitucional Español. Sentencia 115/2019, de 16 de octubre (BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2019), disponible en <<https://www.boe.es/boe/dias/2019/11/20/pdfs/BOE-A-2019-16724.pdf>>.



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

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

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

En ese sentido, en casos como el presente, en los que la cuestión jurídica versa sobre la naturaleza del derecho que se reclama, no es posible desechar el escrito de demanda por ser materia parlamentaria, ya que se incurriría en el vicio lógico de petición de principio¹⁰.

b. Competencia en casos que involucran violencia política en razón de género

El trece de abril de dos mil veinte se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,¹¹ la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹² la Ley de Medios, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la Ley General de Responsabilidades Administrativas,¹³ en materia de violencia política en razón de género.

En términos generales, la reforma legal se encargó de conceptualizar la violencia política en razón de género, estableció un catálogo de conductas que podrían actualizarla, definió una **distribución de competencias**,

¹⁰ Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-1212/2019.

¹¹ En adelante, LGAM

¹² En lo sucesivo, LGIPE.

¹³ En lo subsecuente, LGRA.

señaló atribuciones y obligaciones que cada autoridad, en su respectivo ámbito de competencia, debe implementar, y determinó aquellas sanciones que se podrán imponer cuando se incurra en esa infracción conforme a la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En ese sentido, si bien la reforma faculta al Instituto Nacional Electoral y a las autoridades electorales locales para conocer de denuncias sobre violencia política de género a través del procedimiento especial sancionador (competencia de las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales), como una de las vías para su sustanciación y resolución, **ello no se debe entender como una competencia exclusiva que abarque automáticamente cualquier acto susceptible de ser calificado presuntamente de violencia política de género.**

Por tanto, es incorrecto interpretar esa normativa de manera literal y aislada, sino que debe hacerse de forma sistemática y, por tanto, armónica con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la competencia de las distintas autoridades.

Ello es congruente con la obligación que tienen todas las autoridades de respetar el principio constitucional de legalidad, así como garantizar a la ciudadanía en el **ámbito exclusivo de sus competencias**, el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales bajo el principio de igualdad y no discriminación, así como el derecho de las mujeres a participar en la vida política del país libre de toda violencia política de género.

Así, de una interpretación sistemática, funcional y teleológica de los artículos 1, 14, 16, 41, 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁴ 20 ter y 48 bis de la LGAM; 440 y 470 de la LGIPE; y 57 de la LGRA, se advierte que las autoridades electorales solo tienen competencia, en principio, para conocer de aquellas conductas presuntamente

¹⁴ En lo sucesivo, Constitución general.



constitutivas de violencia política de género cuando éstas se relacionen directamente o tengan incidencia en la materia electoral.

A manera de ejemplo, se ha considerado que no corresponden a la materia electoral aquellos casos de posible violencia política en razón de género en los que, aun cuando los sujetos involucrados ejercen un cargo de representación, se ubican en el ámbito del derecho parlamentario, por lo que su tutela escapa a la competencia de los órganos y autoridades electorales por ser actos cuyo control de regularidad constitucional y legal incumbe a otras autoridades.¹⁵

Esta forma de entender la competencia no es novedosa. En asuntos de diversa índole, esta Sala Superior ha delimitado los temas que pueden ser de su conocimiento para centrarse en aquellos casos que tengan que ver, precisamente, con la materia electoral.

Lo anterior implica que la competencia específica de las autoridades para investigar y sancionar la violencia política en razón de género obedecerá a **la calificación respectiva que se realice en cada caso concreto a partir de sus circunstancias particulares.**¹⁶

Al respecto, esta Sala Superior ha delimitado una línea jurisprudencial que busca establecer la competencia electoral en aquellos casos en los que se denuncia violencia política por razón de género, pudiéndose identificar las siguientes circunstancias que actualizan esta competencia:

i. Si la víctima desempeña un cargo de elección popular.

ii. Si el derecho violentado es de naturaleza político-electoral (derecho a votar en sus vertientes activa y pasiva, así como ejercer el cargo por el que se fue votado).

¹⁵ Sentencia emitida en el expediente SUP-REC-594/2019, en la que esta Sala Superior, entre otros aspectos, confirmó la determinación de la Sala Regional Ciudad de México que a su vez confirmó el acuerdo del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, donde se declaró incompetente para analizar la controversia planteada por una diputada local relacionada con VPRG por manifestaciones realizadas por un diputado local en el seno del Congreso del Estado de Morelos

¹⁶ Similar marco jurídico se sostuvo en el SUP-AG-195/2021.

iii. Si la víctima es parte integrante del órgano de máxima dirección de una autoridad electoral.¹⁷

*c. Inviolabilidad parlamentaria*¹⁸

La Constitución, en su artículo 61, establece para el ejercicio de la función legislativa una serie de disposiciones que conforman el estatuto jurídico de quienes integran el Congreso de la Unión. Entre éstas, que las y los diputados y senadores tienen protección especial por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás reconvenírseles por ellas.

La Sala Superior ha reconocido el derecho de las legislaturas y sus grupos parlamentarios a la libertad de pensamiento, expresión y actuación, así como a defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que provienen.

En estos términos, las y los diputados o las y los senadores gozan de prerrogativas constitucionales para que no se les sujete a procedimiento alguno por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones. Esta institución jurídica está dirigida a brindar protección a la libertad, autonomía e independencia del Poder Legislativo.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 11, párrafo 2, también reconoce que los diputados y senadores tienen protección por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. I/2011: *“INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA”*, ha establecido que las y los legisladores gozan de protección especial para propiciar la libre discusión en ejercicio de su función, la cual se delimita a tres condiciones:

¹⁷ Similar consideraciones se sostuvieron en el SUP-REP-1/2021.

¹⁸ Similar marco jurídico se sostuvo en el SUP-JE-53/2022.



- a) Se actualiza cuando la o el diputado o la o el senador actúa en el desempeño de su cargo;
- b) Tiene por finalidad proteger la libre discusión y decisión parlamentarias que las y los legisladores llevan a cabo como representantes públicos; y,
- c) Produce, como consecuencia, la dispensa de una protección de fondo, absoluta y perpetua, llevada al grado de irresponsabilidad, de tal suerte que prácticamente los sitúa en una posición de excepción.

Del criterio expuesto debe señalarse que **el bien jurídico protegido por la norma constitucional es la función del Poder Legislativo**, por lo que mediante esta figura no se protege cualquier opinión emitida por una persona legisladora, sino únicamente cuando lo haga en el desempeño de su función parlamentaria.

Cuando una persona legisladora desempeña una actividad en ejercicio de sus atribuciones, se actualiza la función parlamentaria como bien jurídico protegido en términos del artículo 61 constitucional.

Ello, porque el término reconvención en el terreno de la doctrina constitucional y, más propiamente, en el lenguaje parlamentario, se utiliza para significar la exigencia de responder por el contenido de una opinión expuesta con motivo de la función hacedora de las leyes.

Ese es el sentido que se dio a la palabra en comento, porque de manera enfática el poder constituyente la ha asociado a la idea de libertad de expresión parlamentaria, proscribiendo todo intento de sancionar lo que en virtud de dicha actividad se externe, bajo la máxima de que los parlamentarios *“Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvencidos por ellas”*.

Por tanto, se trata de una prohibición taxativa que mira por la salvaguarda de la institución legislativa y por su trascendencia constitucional que se erige en un derecho de carácter sustantivo, el cual puede ser vulnerado a través de quienes la encarnan, razón por la cual es a través también de quienes integran las legislaturas que debe mirarse por su respeto e integridad.

Cualquier pretensión de reconvenirles, sea hacía el seno mismo del parlamento o hacía otras instancias, aún jurisdiccionales, debe ser analizada de inmediato, ya que el procedimiento mismo que al efecto se instaure es susceptible de perjudicar ese derecho sustantivo.

De manera que, si se pretende fincar cualquier tipo de responsabilidad en contra de una o un diputado por la manifestación de opiniones, la autoridad ante quien se acude, debe dilucidar, de principio, si se está o no en la hipótesis del artículo 61 de la carta magna, ponderando si el sujeto pasivo es una o un diputado o senador y si las opiniones que se les reprochan fueron manifestadas en el desempeño de sus cargos¹⁹.

5. Caso concreto. Como se precisó, esta Sala Superior considera que es suficiente el agravio relativo a que las manifestaciones efectuadas por el Secretario de Gobierno se dieron materialmente dentro de una figura propia del Derecho Parlamentario, como lo es un Glosa, se advierte que sus expresiones en modo alguno se pueden considerar protegidas por la inviolabilidad parlamentaria ni tampoco forman parte de ese derecho para considerar que se actualiza la incompetencia de los órganos electorales, como se explica a continuación.

En primer lugar, conforme a las directrices que se han puntualizado en párrafos previos, se debe tener en consideración si la potencial víctima desempeña un cargo de elección popular. En el caso, se obtiene que la recurrente, tiene el carácter de diputada local, con lo cual se actualiza que la denuncia por la presunta violencia política en razón de género puede llegar a ser conocida por las autoridades electorales.

Además, se debe tener en consideración que la actora afirma que con las expresiones que posiblemente configuraron violencia política en razón de género efectuadas por el sujeto denunciado se vulneró su derecho a ser votada, en la vertiente de ejercicio de cargo, con lo cual se complementan

¹⁹ Véase SCJN: Amparo en revisión 2214/98.



las razones para concluir que se actualiza la competencia de las autoridades electorales para conocer y resolver el asunto.

Para este Tribunal Constitucional en materia electoral no pasa por alto que, en el presente caso, la controversia planteada involucra la posibilidad de tutelar el derecho político-electoral relativo al correcto ejercicio del cargo de una diputada local, misma que ha referido ser víctima de violencia política en razón de género.

En ese sentido, resultan incorrectas las determinaciones tanto el Tribunal local como de la Sala Xalapa, porque los planteamientos formulados por la recurrente desde su medio de impugnación inicial debían ser analizados en el fondo, sin que se pudiera desechar la demanda argumentando que la controversia planteada es exclusivamente de orden parlamentario.

Aunado a lo anterior, quien formuló las expresiones controvertidas, no puede considerarse como un sujeto investido de la potestad de inviolabilidad parlamentaria ni tampoco parte del derecho parlamentario. El Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz es un funcionario del Poder Ejecutivo local. En ese sentido, si bien el lugar en el que se emitieron las expresiones fue el Congreso local en un procedimiento de control político de naturaleza parlamentaria, ello no tiene como consecuencia que se actualice excepción alguna para que las autoridades electorales puedan conocer del tema en caso de que se denuncie.

Así, debe concluirse que el que las expresiones denunciadas fueran emitidas en el desarrollo de la glosa del informe de gobierno, figura propia del derecho parlamentario,²⁰ no puede tener como consecuencia que tales actos sean una cuestión reservada exclusivamente para el análisis parlamentario, y por ende, queden fuera de un control por parte de la autoridad electoral, porque como se precisó las expresiones denunciadas

²⁰ En términos del artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el titular del ejecutivo estatal está obligado a presentar anualmente un informe sobre el estado que guarda la administración pública y para ello, el Congreso de esa entidad está facultado para citar a los secretarios de despacho a que acudan a comparecer a rendir informes sobre ello.

fueron hechas en respuesta a una legisladora quien participaba en la comparecencia como parte del ejercicio de encargo.

La glosa de gobierno, como una de las formas de vigilancia en el uso de los recursos públicos, es el mecanismo en el cual acuden los titulares de las diversas áreas del ejecutivo ante el Pleno de los órganos legislativos o sus comisiones para informar sobre el estado que guardan los ramos de la administración pública.

Como se mencionó, en términos del artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, el titular del ejecutivo estatal está obligado a presentar anualmente un informe sobre el estado que guarda la administración pública y para ello, el Congreso de esa entidad está facultado para citar a los secretarios de despacho a que acudan a comparecer a rendir informes sobre ello.

Este ejercicio en el que se involucran dos poderes, —el ejecutivo y el legislativo—, no supone que cada uno pierda su naturaleza ni atribuciones. Por el contrario, este mecanismo constitucional atiende, precisamente, a las facultades que tienen encomendado cada uno, por lo que, el legislativo, a través de sus integrantes, continúan con la inmunidad parlamentaria al ejercer la atribución que la propia constitución les confiere, relacionada con la vigilancia del gasto público.

En el caso, la expresiones objeto de denuncia fueron emitidas por un sujeto que ejerce un cargo perteneciente al Poder Ejecutivo local, por lo que carece de inmunidad parlamentaria —en términos del artículo 61 de la Constitución General y 30 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave— con independencia que sucedan dentro de un ejercicio parlamentario de rendición de cuentas, como lo es la glosa del informe de gobierno.

Incluso, reconocerle al Secretario de Gobierno que le asiste la protección de la inmunidad parlamentaria o una condición similar implicaría desvirtuar la naturaleza del procedimiento de la glosa del informe como mecanismo de control político que ejerce el Poder Legislativo local respecto del Poder



Ejecutivo. Esto, pues las protecciones constitucionales que asisten a las personas legisladoras deben estar reservadas para el ejercicio propio de esa función, como excepciones y no como un blindaje que pueda extenderse para proteger a otras autoridades para que eviten responder sus acciones.

Lo anterior dado que la protección parlamentaria está acotada de forma expresa a los integrantes del órgano legislativo, partiendo de que son representantes electos popularmente, por lo que este régimen de excepción debe **interpretarse literal y restrictivamente**.²¹

En consecuencia, subsiste la cuestión acerca de cuál es la autoridad competente para conocer de la denuncia primigenia de la recurrente. Al respecto, esta Sala Superior a partir de las ideas que se han desarrollado a lo largo de la presente sentencia, considera que corresponde a las autoridades electorales, el conocer de la controversia, porque los hechos denunciados refieren a una posible situación de violencia política de género en contra de una diputada local electa que argumenta la vulneración a su derecho a ejercer efectivamente su cargo.

Resulta de especial importancia destacar que el estudio por parte de las autoridades electorales de dicha situación tiene sustento en el derecho humano de acceso a la justicia, así como el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y el derecho a ser votada, en su vertiente de correcto ejercicio del cargo.

La conjunción de estos elementos requiere que las autoridades jurisdiccionales en materia electoral cumplan con su responsabilidad constitucional para aplicar los principios constitucionales a circunstancias cambiantes. Esto significa reconocer que la transversalidad de principios y la necesidad de darles efectividad material tiene como consecuencia que

²¹ Tesis Aislada del Pleno de la SCJN en materia Constitucional P. II/2011 de rubro: **INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PUEDEN SER MATERIA DE JUICIO, PUES DICHA FIGURA NO SE JUSTIFICA EN ELLOS**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Febrero de 2011, página 6.

deban revisitarse aspectos tradicionales del ejercicio del poder público que requieren de un nuevo entendimiento debido a la evolución de las normas constitucionales.

Al realizar estas tareas interpretativas, los órganos jurisdiccionales deben recurrir a las herramientas jurídicas existentes y utilizarlas para interpretar las leyes de manera práctica para que las normas puedan funcionar de la manera más efectiva, para que se alcance el objetivo básico de la Constitución: la consolidación de un gobierno democrático factible y funcional²².

Conforme a lo anterior, la exigencia que imponen los mandatos para asegurar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias, así como el derecho de la recurrente a ser votada, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, actualizan la competencia de las autoridades electorales para analizar la controversia en los términos planteados.

En consecuencia, se estima que contrario a lo resuelto por el Tribunal local y la Sala Xalapa, las expresiones motivo de controversia son susceptibles de ser analizadas por las autoridades electorales.

Lo anterior, porque las expresiones que se denuncian se emitieron en el contexto de cuestionamientos realizados por la legisladora en el ejercicio de su encargo, por lo que la autoridad debe valorar los hechos denunciados a fin de valorar las circunstancias que le rodean y determinar si se configura la violencia política en razón de género que la parte actora estima aconteció.

Por ello, esta Sala Superior determina que lo conducente es revocar las sentencias de la Sala Xalapa y del Tribunal local, a efecto de remitir el escrito primigenio que motivó la integración de su juicio local al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, a efecto de que la autoridad administrativa electoral inicie el procedimiento sancionador

²² Stephen Breyer, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español, 2017, página 33.



correspondiente, para poder determinar si existió o no violencia política en razón de género.

No obstante, el hecho de que del escrito original se advierte que la actora promovió juicio de la ciudadanía directamente ante la instancia local, lo cierto es que se trata de una auténtica denuncia, porque su pretensión es que se sancione a la persona denunciada, de ahí que la vía conducente para conocer de los hechos objeto de la denuncia es el procedimiento especial sancionador²³, por tanto, a fin de garantizar una justicia rápida y efectiva se ordena la remisión al Organismo Público Local Electoral por ser el competente para sustanciar dicho procedimiento.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, esta Sala Superior aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

Único. Se **revoca** la sentencia impugnada para los efectos precisados en la ejecutoria

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales, José Luis Vargas Valdez, quien considera que no es procedente el medio de impugnación y Reyes Rodríguez Mondragón. El Secretario General de Acuerdos da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial

²³ Conforme al criterio contenido en la jurisprudencia 12/2021 de esta Sala Superior, cuyo rubro es "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES UNA VÍA INDEPENDIENTE O SIMULTÁNEA AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO".

SUP-REC-506/2022

de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-506/2022.

- 1 Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la debida consideración a la mayoría de este Pleno, formulo voto particular en la sentencia emitida en el medio de impugnación señalado al rubro, porque no comparto el sentido de la decisión ni las consideraciones que lo sustentan.
- 2 La razón toral que me lleva a votar en contra y a emitir el presente voto particular es que, para el suscrito, el presente recurso de reconsideración resultaba improcedente y, por tanto, se debió desechar de plano la demanda.
- 3 Mi disenso se sostiene en los argumentos que a continuación expongo.

I. Contexto del asunto.

- 4 La presente controversia se originó con motivo de la asistencia del Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz al Congreso local, a fin de llevar a cabo la glosa del informe del gobernador de la citada entidad federativa y, quien en respuesta a diversos cuestionamientos realizados por la parte actora, supuestamente emitió expresiones constitutivas de violencia política de género.
- 5 Inconforme con dichas manifestaciones, la recurrente presentó juicio de la ciudadanía ante el Tribunal Electoral de Veracruz,

quien en su oportunidad desechó el medio intentando al considerar que el asunto respectivo no era de índole electoral sino parlamentaria.

- 6 Al controvertir dicha determinación, la Sala Regional Xalapa confirmó la resolución emitida por el tribunal electoral local, pues coincidió en que las manifestaciones vertidas por el Secretario de Gobierno de Veracruz, al estar relacionadas con el proceso legislativo de rendición de cuentas, no podían ser susceptibles de ser analizadas por los Tribunales Electorales, sino del propio órgano legislativo.

II. Consideraciones de la mayoría.

- 7 En el engrose aprobado por la mayoría, se tuvo por actualizado el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración al estimar que la problemática planteada permitía generar un criterio para todos los tribunales electorales del país, respecto de aquellas controversias en las que se alegue una afectación al derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente de ejercicio efectivo al cargo, por parte de un servidor público durante la rendición de un informe de gobierno dentro de un recinto parlamentario.
- 8 Sobre esa base, se consideró que el asunto era importante y trascendente, dado que no existía un pronunciamiento sobre si el hecho de que comparezca un servidor público a un recinto parlamentario y responda preguntas que le realizan las y los integrantes del poder legislativo, forma parte o no del derecho parlamentario y, en su caso, si podría analizarse por los tribunales electorales.



- 9 En cuanto al fondo, se consideraron fundados los agravios de la recurrente, fundamentalmente, porque las manifestaciones del servidor público señalado no forman parte del derecho parlamentario y porque la actora adujo la posible vulneración su derecho a ser votada, en la vertiente de ejercicio del cargo, por la presunta violencia política en razón de género perpetrada en su contra.
- 10 Derivado de lo anterior, se concluyó que las autoridades electorales sí pueden conocer de este tipo de asuntos.

III. Razones del disenso.

A. El asunto no es relevante y trascendente.

- 11 Como es sabido, la Sala Superior ha ampliado las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración por vía jurisprudencial. Una de ellas es la contenida en la Jurisprudencia 5/2019 de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.”**
- 12 Bajo esta postura, la idea es que la Sala Superior conozca de asuntos que, aunque no involucren una cuestión estrictamente constitucional, como lo exige la ley, resulten inéditos o que impliquen un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.
- 13 En ese sentido, se ha considerado que un asunto será importante cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés general del asunto desde el punto de vista jurídico; y será trascendente cuando se relacione con el carácter excepcional o

novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros con similares características.

14 En el caso, como adelanté, considero que la controversia planteada en el recurso no reviste las características de relevancia y trascendencia, desde el punto de vista jurídico.

15 Ello es así, porque no estamos ante una cuestión novedosa o inédita, dado que existe una línea jurisprudencial robusta de esta Sala Superior en la que se han delineado los elementos torales o generales para que los órganos legislativos y sus integrantes, así como las autoridades electorales puedan orientarse para determinar si tienen competencia para conocer y resolver casos en los que se involucre un acto parlamentario.

16 Esta situación es precisamente la que provoca que, al existir diversos precedentes orientadores, no estemos ante una cuestión de interés general o con un alto nivel de importancia.

17 En efecto, durante la cadena impugnativa (instancia jurisdiccional local y regional) la litis se ha constreñido a determinar si las autoridades electorales pueden conocer de actos ocurridos durante la comparecencia de un servidor público para presentar el informe del gobernador de la entidad ante la Legislatura respectiva, o si estos forman parte del derecho parlamentario.

18 A efecto de evidenciar lo anterior, estimo importante señalar que, en la Jurisprudencia 34/2013²⁴, esta Sala Superior definió, en un primer momento, que los actos políticos correspondientes al

²⁴ De rubro: [DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.](#)



derecho parlamentario, como son: la actuación y organización interna de los órganos legislativos (ya sea por la actividad individual de sus miembros o actuación colegiada), se encontraban desvinculados del ámbito electoral.

19 Asimismo, en la Jurisprudencia 44/2014²⁵, se determinó, entre otras cosas, que todas aquellas actividades que se encuentren íntimamente vinculadas con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos se ubican en el ámbito del derecho parlamentario y, por ende, que no pueden ser sujetos de control en la vía electoral.

20 Por otro lado, en la Jurisprudencia 2/2022²⁶ se adoptó el criterio de que también existen actos jurídicos surgidos en el seno de los órganos legislativos de naturaleza electoral, que inciden en los derechos político-electorales de sus integrantes, en la vertiente del ejercicio efectivo del cargo, los cuales pueden ser de conocimiento del Tribunal Electoral.

21 Como puede verse, la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional ha establecido ya directrices generales para que las Salas Regionales y los tribunales electorales locales puedan discernir sobre la competencia electoral para conocer de asuntos vinculados con cuestiones parlamentarias, lo que en el caso ocurrió, pues, tanto el Tribunal Electoral de Veracruz como la Sala Regional Xalapa, invocaron como fundamento en sus respectivas sentencias las jurisprudencias en comento para

²⁵ De rubro: [COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.](#)

²⁶ De rubro: [ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA.](#)

arribar a la conclusión de considerar que el asunto escapaba a la materia electoral.

B. Falta de certeza y seguridad jurídica.

22 Estoy convencido de que una de las principales virtudes que debe respetar y garantizar todo órgano jurisdiccional es la consistencia en sus criterios y resoluciones, pues ello dota de certeza y seguridad jurídica a los justiciables.

23 En el caso, considero que la sentencia mayoritaria no abona a la consolidación de dichos principios. Arribo a esta conclusión, porque venía siendo criterio reiterado de la Sala Superior que, aquellos recursos de reconsideración cuya materia de controversia implicara el análisis de la competencia de los tribunales electorales para conocer y resolver controversias de índole parlamentario, resultaban improcedentes.

24 A fin de evidenciar lo anterior, expongo algunos ejemplos de dicho proceder jurisdiccional:

- **SUP-REC-332/2022**

25 En dicho asunto se impugnó la sentencia de la Sala Monterrey que confirmó lo resuelto por el Tribunal Electoral de Zacatecas, pues la controversia consistía en revisar la correcta aplicación de manera correcta la jurisprudencia 2/2022, pues con base en ella, el Tribunal local se declaró incompetente para resolver la controversia relacionada con el cambio del titular del Órgano de Administración y Finanzas de Congreso de Zacatecas.

26 Al desechar el recurso se razonó que, el asunto no denotaba una problemática de constitucionalidad, pues la sentencia de la Sala regional se centró en determinar si el Tribunal local de Zacatecas



tenía o no competencia material para conocer del acto controvertido.

- **SUP-REC-271/2022**

27 Este recurso se interpuso para combatir una sentencia de la Sala Monterrey que analizó la pertinencia de que, en sede jurisdiccional electoral se analicen actos de índole parlamentario.

28 En dicho asunto, la Sala regional analizó si fue ajustada a derecho la resolución del Tribunal Electoral de Tamaulipas, por la que se declaró incompetente para conocer del acuerdo legislativo sobre el cambio de bancada de un diputado local, cuestión que derivó en la consecuente modificación de las comisiones legislativas en el Congreso de Tamaulipas.

29 El medio de impugnación se desechó, sobre la base de que no subsistía un planteamiento de constitucionalidad, porque la Sala regional no llevó a cabo un control de normas ni interpretó ningún derecho humano, sino que se limitó a verificar una cuestión de legalidad como lo era la competencia del Tribunal local para resolver el asunto.

- **SUP-REC-102/2022**

30 Esta Sala Superior desechó este recurso de reconsideración que se interpuso para impugnar una sentencia de la Sala Monterrey en la que analizó si el Tribunal Electoral de Tamaulipas tenía competencia para conocer de la controversia relacionada con el cambio de grupo parlamentario de unas diputadas locales.

31 Con base en lo anterior, para el suscrito, con la decisión mayoritaria se presentó un cambio de criterio que no se justificó de forma exhaustiva, por lo que, lejos de establecer un criterio

útil y orientador, genera confusión respecto a la procedencia del recurso de reconsideración en casos en que se recurran sentencias de las Salas Regionales en las que la litis tenga que ver con la competencia de autoridades electorales para conocer de actos parlamentarios.

IV. Conclusión.

32 Por las razones que he expuesto, considero que el recurso de reconsideración en cuestión resultaba improcedente, por no actualizarse el requisito especial de procedencia y, por tanto, lo procedente era decretar el desechamiento de plano de la demanda.

33 Consecuentemente, como no comparto el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría ni las consideraciones que lo sustentan, emito el presente **voto particular**.

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



VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-506/2022, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

1. Con el debido respeto, no se comparte el criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno al resolver el presente asunto, pues se considera que el caso corresponde al Derecho Parlamentario, ajeno a la materia electoral.
2. Como se señaló en el proyecto que rechazó la mayoría del Pleno de este Tribunal, se estima que debió confirmarse la resolución controvertida, por razones distintas, porque, si bien se coincide con la responsable en que las comparecencias que se realizan dentro de recintos legislativos son parte del Derecho Parlamentario y no electoral; debió realizarse la distinción personal o subjetiva de por qué la intervención que realiza un titular de una dependencia de un gobierno estatal en una comparecencia dentro de un Congreso, también forma parte del Derecho Parlamentario y, en atención a su autonomía y a un adecuado funcionamiento que debe prevalecer en el recinto, así como a generar condiciones de igualdad en el debate para una correcta rendición de cuentas, el presidente del Congreso o de la Comisión es quien podría determinar lo correspondiente a fin de llevar a cabo un adecuado mecanismo de control.
3. La premisa antes referida, se desarrollará al exponer los motivos de disenso, las cuales formaron parte de las consideraciones planteadas en el proyecto que se sometió a consideración del Pleno de esta Sala Superior.

I. Contexto

4. En el presente recurso, se impugna la sentencia que emitió la Sala Regional responsable en el expediente SX-JDC-6972/2022, en la cual confirmó la diversa resolución del Tribunal Electoral de Veracruz en el expediente TEV-JDC-600/2022, por la que se desechó de plano la demanda del juicio de la ciudadanía local al considerar que los actos reclamados forman parte del derecho parlamentario y no son susceptibles de ser analizados por los Tribunales Electorales.
5. La litis del asunto está vinculada con expresiones que realizó el secretario de Gobierno del estado de Veracruz al comparecer ante la LXVI Legislatura del Congreso de la citada entidad, para la Glosa de un informe de Gobierno. La parte recurrente considera que el funcionario público, en respuesta a preguntas que le formuló, realizó expresiones constitutivas de violencia política en razón de género en su contra, lo cual, aduce, vulneró su derecho al desempeño del cargo.
6. De la cadena impugnativa, se advierte que el tribunal local determinó desechar de plano la demanda, al considerar que se trataba de un asunto del Derecho Parlamentario que no era competencia del órgano electoral. Por su parte, la Sala responsable, fortaleciendo los argumentos de por qué debía considerarse la litis parte del Derecho Parlamentario, confirmó la sentencia local.
7. En contra de lo anterior, acude la recurrente ante esta Sala Superior, pues a su juicio la controversia sí puede analizarse por los tribunales electorales al actualizarse una vulneración al ejercicio de su cargo.

II. Criterio aprobado por la mayoría



8. En la sentencia aprobada por la mayoría se determinó que le asiste la razón a la recurrente, porque tanto la Sala responsable como el Tribunal local realizaron una indebida valoración de las circunstancias. Consideraron que las expresiones que efectuó el Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, durante su comparecencia ante el Congreso local, no están relacionadas con las actividades internas de los órganos legislativos, su organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes o prerrogativas de los integrantes del Congreso de la referida entidad.
9. Determinaron que las expresiones denunciadas no podían quedar sin una revisión en el ámbito electoral, pues se emitieron en respuesta a planteamientos que realizó una legisladora en ejercicio de sus atribuciones y, por tanto, sus derechos político-electorales. Indican que en el caso, por el hecho de que la recurrente sea diputada local, la denuncia que presentó por presunta violencia política en razón de género puede ser conocida por autoridades electorales, pues la recurrente afirma que las expresiones de la posible referida violencia, vulneraron su derecho a ser votada, en la vertiente de ejercicio del cargo.
10. En ese orden, sostienen que quien formuló las expresiones controvertidas, no puede considerarse como un sujeto investido de la potestad de inviolabilidad parlamentaria ni tampoco parte del derecho parlamentario, porque el Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz es un funcionario del Poder Ejecutivo local. Lo anterior, porque, si bien el lugar en el que se emitieron las expresiones fue el Congreso local en un procedimiento de control político de naturaleza parlamentaria, ello no tiene como consecuencia que se actualice excepción alguna para que las autoridades electorales puedan conocer del tema en caso de que se denuncie.

11. La mayoría considera que las expresiones objeto de denuncia fueron emitidas por un sujeto que ejerce un cargo perteneciente al Poder Ejecutivo local, por lo que carece de inmunidad parlamentaria, con independencia que sucedan dentro de un ejercicio parlamentario de rendición de cuentas, como lo es la glosa del informe de gobierno. Por lo que reconocerle al Secretario de Gobierno que le asiste la protección de la inmunidad parlamentaria o una condición similar implicaría desvirtuar la naturaleza del procedimiento de la glosa del informe como mecanismo de control político que ejerce el Poder Legislativo local respecto del Poder Ejecutivo. Esto, pues las protecciones constitucionales que asisten a las personas legisladoras deben estar reservadas para el ejercicio propio de esa función, como excepciones y no como un blindaje que pueda extenderse para proteger a otras autoridades para que eviten responder por sus acciones.
12. En ese sentido, exponen que resultan incorrectas las determinaciones tanto del Tribunal local como de la Sala Xalapa, porque los planteamientos formulados por la recurrente desde su medio de impugnación inicial debían ser analizados en el fondo, sin que se pudiera desechar la demanda argumentando que la controversia planteada es exclusivamente de orden parlamentario, por tanto, revocaron la sentencia impugnada.
13. Conforme a lo anterior, determinaron que en virtud de que el escrito inicial de la cadena impugnativa es una denuncia cuya pretensión es que se sancione a la persona denunciada, se remitió como procedimiento especial sancionador al Organismo Público Local Electoral de Veracruz, por ser el competente para sustanciar el procedimiento.

III. Motivos de disenso



14. En primer término, conviene precisar que en el caso no está a discusión si la inmunidad parlamentaria recae o no a un secretario de estado del Poder Ejecutivo local; no obstante, se estima que parte de la litis es determinar sobre las condiciones de igualdad en el ejercicio de la comparecencia de las persona denunciada, ante el Poder Legislativo, para rendir un informe de gobierno, lo cual es un enfoque necesario para que tanto el Ejecutivo que está ahí representado, como los legisladores y las legisladoras, puedan llevar a cabo un diálogo abierto, sin desincentivos o sin la inhibición que puede tener que una de las partes en esa deliberación sí ejerza una protección especial y la otra no, lo cual permitirá una correcta rendición de cuentas.
15. Por ello, en el caso, se estima que debemos pronunciarnos sobre la importancia de crear condiciones de igualdad y condiciones de maximización de la deliberación pública, por lo cual, al ser la comparecencia de un secretario de estado para la rendición de un informe de gobierno un acto, conforme a la Constitución local y la normativa aplicable, intra-legislativo; en atención la autonomía del Poder Legislativo, debe ser éste quien conozca y resuelva del caso.
16. Ahora bien, sobre el requisito especial de procedencia que aprobó la mayoría, se comparten las consideraciones de importancia y trascendencia, pues tal como se propuso en el proyecto rechazado, dicho requisito radica en que no existe pronunciamiento alguno sobre si el hecho de que comparezca un servidor público a un recinto parlamentario por requerimiento de éste y responda preguntas que le realizan las y los integrantes del poder legislativo, forma parte o no del derecho parlamentario y, en su caso, si podría analizarse por los tribunales electorales.
17. En ese sentido, a fin de dar claridad sobre las consideraciones previstas en el proyecto presentado, en el cual se consideraba que los hechos denunciados estaban relacionados con actos intra-legislativos

y por ello debía conocer el propio Poder Legislativo, se estima necesario señalar los fundamentos y motivos que sustentaron esa propuesta, conforme a lo siguiente.

18. Por metodología, se desarrolló por qué el asunto es de Derecho Parlamentario; posteriormente, se desglosó el concepto de autonomía e inviolabilidad parlamentaria y si éste garantizaba la correcta rendición de cuentas en las expresiones que emiten los secretarios que acuden ante un recinto parlamentario para pronunciarse sobre un informe anual de un gobierno estatal para finalmente concluir si los tribunales electorales cuentan con facultad para poder investigar y, en su caso, sancionar esas conductas o, por el contrario, resulta exclusivamente del derecho parlamentario y ajeno a la materia electoral.

Justificación

a) Derecho Parlamentario y atribuciones del Poder Legislativo en Veracruz

19. La Sala Superior ha sostenido que el derecho parlamentario administrativo comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, respecto a su organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la designación de los integrantes de los órganos internos de la propia Legislatura²⁷.

²⁷ Véase los SUP-JDC-1711/2006; SUP-JDC-67/2008; SUP-JDC-2999/2009; y, SUP-JDC-29/2013.



20. Tal noción amplia del Derecho parlamentario, no limitada a la función legislativa en estricto sentido, coincide con diferentes posturas doctrinarias.
21. Así, autores como Antonio Martínez Báez, distinguen entre el Derecho Legislativo y el Derecho Parlamentario. Entendiendo al primero como sólo al análisis de una de las funciones del órgano legislativo, la elaboración de la ley; en cambio, el Derecho Parlamentario, incluye aquel, pero tiene un objeto más amplio, pues abarca todas las funciones del órgano. Respecto a este último, expone que *“El Parlamento insisto, debe tener un sistema jurídico peculiar y propio, que tenga el cuerpo colectivo deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias, por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe indudablemente seguirse llamando ‘Derecho Parlamentario’ fórmula o denominación universalmente aceptada”*²⁸.
22. Sobre esa línea, la doctrina señala que el concepto de derecho parlamentario se constituye por el conjunto de normas que rigen la actividad de las asambleas legislativas, en lo tocante a su administración y funcionamiento²⁹. También se entiende al derecho parlamentario como el conjunto de relaciones político jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas, y más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento³⁰.
23. Conforme a lo anterior, se puede señalar que el Poder Legislativo cuenta con una clasificación de sus principales funciones, conforme a

²⁸ Martínez Báez Antonio, Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario, Obras político Constitucionales, UNAM, p.379. Consultado en Ricardo Sepúlveda Iguíniz, *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*, Editorial THEMIS, México, 1999, p. 12.

²⁹ Berlín Valenzuela Francisco. *Derecho parlamentario*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.33.

³⁰ Tosi Silvano, Derecho Parlamentario (Italia), Editorial Porrúa, México, 1996, p. 15.

lo siguiente: actos legislativos, actos de control y actos de administración, gestión³¹ y representación³².

24. Ahora bien, atendiendo a la naturaleza del asunto, nos centraremos en los actos de control, tomando en cuenta que éstos se subdividen en control presupuestario, nombramientos, juicio político y la facultad de pedir informes al Ejecutivo y a su gabinete³³.
25. Los congresos estatales tienen la facultad de regular su vida interna al no haber una disposición Constitucional que lo haga de manera exclusiva o lo prohíba. Así, las entidades federativas cuentan con la facultad de definir la actuación y facultades de sus Poderes Legislativos conforme a su competencia residual prevista en el artículo 124 constitucional³⁴, siempre y cuando no se contravengan disposiciones específicas del texto constitucional³⁵.
26. En ese sentido, a fin de que las funciones parlamentarias se tomen con orden y con la debida información o discusión previa, se requiere que sus labores se rijan por reglas que se ocupen de la forma en que deberán operar y las consecuencias en caso de irrumpir el orden y respeto del recinto parlamentario.
27. En el caso, el artículo 33, fracción XXXIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece como atribución del Congreso, revisar y fiscalizar las cuentas y demás documentos que presenten o se soliciten a los organismos autónomos de Estado; y recibir la comparecencia de sus titulares con motivo del

³¹ Salazar Abaroa Enrique, *Derecho político parlamentario Principios, valores y fines*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 85.

³² Ricardo Sepúlveda Iguíniz, *op.cit.* p.55.

³³ *Ibidem*, p. 56.

³⁴ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

³⁵ Véase el Amparo en revisión 27/2021 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



informe anual de actividades, sobre el estado que guarda su gestión, conforme al formato que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su respectivo Reglamento.

28. A su vez, el primer párrafo del artículo 49, fracción XXI, de la Constitución local indica que el Gobernador del Estado tiene el deber de presentar ante el Congreso del Estado, el 15 de noviembre de cada año, un informe escrito acerca del estado que guarda la administración pública. Así, el Congreso realizará el análisis del informe y citará a los secretarios del despacho o equivalente, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.
29. Concluida la comparecencia de los secretarios de despacho o equivalente, el Gobernador comparecerá ante el Pleno del Congreso a responder las preguntas que le formulen los diputados³⁶. De igual forma, conforme al artículo 51 de la Constitución local, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública comparecerán ante el Congreso, a convocatoria expresa de éste, por conducto del Gobernador, para dar cuenta del estado que guardan las dependencias y entidades a su cargo.
30. En cuanto a su normativa interna, el artículo 18, fracción V, de la Ley Orgánica del poder legislativo del estado de Veracruz señala, como atribución del Congreso local, darse su Ley Orgánica y la demás normatividad interior necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones, las que no requerirán de la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia.
31. Asimismo, el artículo 18, fracción XLII, del mismo ordenamiento establece como atribución del Congreso recibir el informe escrito que presente el Ejecutivo, sobre el estado que guarda la administración

³⁶ Segundo párrafo del artículo 49, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

pública; realizar su análisis **y, en su caso, solicitar al Gobernador ampliar la información mediante preguntas por escrito, y citar a las o los Secretarios del Despacho o equivalentes, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.**

32. El artículo 18 bis de la misma Ley establece que el Congreso podrá solicitar al gobernador, mediante preguntas por escrito, ampliar la información relativa al estado que guarda la administración pública³⁷. En su caso, la Junta de Coordinación Política determinará el número total de preguntas que formulará el Congreso y el que corresponda a cada Grupo Legislativo, con base en su representatividad respecto del total de diputados.
33. Las respuestas del Gobernador del Estado se turnarán a los Grupos Legislativos y a las Comisiones Permanentes, para su análisis y conclusiones. Las preguntas por escrito que, en su caso, formule el Congreso y las respuestas que les recaigan, se publicarán en la Gaceta Legislativa y en la página electrónica del Poder Legislativo³⁸.
34. El artículo 40 de la misma Ley Orgánica dispone que las y los titulares de Dependencias y Entidades de la Administración Pública comparecerán ante las Comisiones Permanentes que correspondan, a fin de ampliar o precisar lo conducente respecto del informe anual que por escrito presente el Ejecutivo del Estado al Congreso. Por su parte, el artículo 153, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, así como de los Organismos Autónomos

³⁷ En su caso, la Junta de Coordinación Política determinará el número total de preguntas que formulará el Congreso y el que corresponda a cada Grupo Legislativo, con base en su representatividad respecto del total de diputados.

³⁸ Artículo 18 Bis, de la Ley Orgánica del poder legislativo del estado de Veracruz.



del Estado comparecerán ante el Congreso, entre otros casos, para la Glosa del Informe Anual del titular del Poder Ejecutivo del Estado.

35. A su vez, el artículo 154 del mismo reglamento indica el procedimiento respecto a la comparecencia para ampliar o precisar el informe anual referido.
36. Conforme a lo expuesto, como lo señalaron el Tribunal electoral de Veracruz y la Sala responsable, en efecto, el asunto está relacionado con el Derecho Parlamentario, pues resulta un acto previsto tanto en la Constitución local, como en la normativa interna del Congreso de Veracruz y es una función que recae en el órgano legislativo de esa entidad para regular el mecanismo de control consistente en pedir informes al Ejecutivo y a su gabinete.
37. No obstante, de la resolución impugnada no se advierte algún análisis respecto a la calidad de la persona que acudió al Congreso local. Es decir, si las expresiones de un servidor público que no forma parte del órgano legislativo local se pueden considerar dentro de la función parlamentaria por haberse emitido dentro del recinto con motivo de la rendición de informes y dicha conducta debe analizarse por el Poder Legislativo, o, por el contrario, esa conducta debe estudiarse desde el ámbito jurisdiccional electoral.

b) Inviolabilidad parlamentaria e inviolabilidad al recinto parlamentario

38. La autonomía parlamentaria debe ser entendida como instrumento y garantía en orden a la consecución de los fines del Congreso, lo que en forma alguna implica que ningún acto parlamentario pueda ser sujeto a control jurisdiccional, pues dicha autonomía no puede justificar ni la arbitrariedad, ni la vulneración de la legalidad, porque el

Poder Legislativo encuentra los límites a su actuación en la sumisión a la Constitución y a la ley³⁹.

39. La figura de la inviolabilidad parlamentaria emerge como un mecanismo para evitar la intromisión de otros Poderes en la esfera de actuación del Poder Legislativo, así como para garantizar el control interno y autónomo de ese órgano⁴⁰. Surge en un contexto en el que el parlamento inicia su consolidación como un poder de contrapeso, por lo que era común que los otros poderes buscaran evitar críticas a través procedimientos o sanciones que afectaban de manera directa el desarrollo de la función legislativa⁴¹.
40. La inviolabilidad protege la libre opinión de las personas legisladoras en el desempeño de su encargo y evita que se les persiga por responsabilidad penal, civil, administrativa o laboral derivada sus expresiones⁴². Ello, para evitar inhibiciones en la función legislativa que pongan en riesgo su independencia y su carácter de contrapeso en el Estado democrático.
41. La inviolabilidad parlamentaria encuentra sustento en el artículo 61 de la Constitución federal, el cual establece que quienes integran el Congreso “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. En su segundo párrafo indica que el presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la ésta y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

³⁹ Véase el SUP-JDC-8/2010.

⁴⁰ Silva Meza, Juan (2011): “Los límites de la inviolabilidad parlamentaria. A propósito del amparo directo en revisión 27/2009” en *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, González Oropeza Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

⁴¹ Véase el SUP-REC-594/2019.

⁴² Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997): “El Estatuto de los Parlamentarios” en *El Congreso de la Unión. Integridad y Regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, págs. 115-136.



42. En el mismo sentido, el numeral 30 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que las diputadas y diputados gozarán de inmunidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo y sólo podrán ser procesados por delitos del orden común cometidos durante el mismo, previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa. De igual forma, en su segundo párrafo indica que el Presidente del Congreso o, en su caso, el de la Diputación Permanente, velarán por el respeto al fuero constitucional de las diputadas y los diputados, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.
43. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la inviolabilidad parlamentaria se actualiza cuando el legislador actúa en el desempeño de su cargo y tiene por finalidad proteger la discusión parlamentaria, puesto que el bien jurídico protegido por esa figura es la función del Poder Legislativo, por lo que no se protege cualquier opinión emitida, sino únicamente cuando esté relacionada con una actividad definida en la ley como una de sus atribuciones en términos del artículo 61 constitucional⁴³.
44. En ese sentido, las diputadas y diputados, así como senadoras y senadores gozan de libertad parlamentaria, esto es, la posibilidad de expresar sus opiniones, sin censura, dentro de su actividad legislativa a través de sus intervenciones o votos, siempre y cuando lo hagan en su carácter de legisladores y esté relacionada con una actividad definida en la ley como una de sus atribuciones⁴⁴.

⁴³ Véase la Tesis: P. I/2011, de rubro: INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA.

⁴⁴ Véase la tesis P. IV/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LAS OPINIONES EMITIDAS POR UN LEGISLADOR CUANDO NO DESEMPEÑA LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, AUNQUE HAYA INTERVENIDO EN UN DEBATE POLÍTICO, NO ESTÁN PROTEGIDAS POR AQUEL RÉGIMEN".

45. Así, la libertad de las personas legisladoras busca garantizar la libre deliberación, expresión y debate en el ejercicio de dicha función y, en principio, sólo admite los controles previstos por las propias vías parlamentarias.
46. Ahora, debemos precisar que, conforme al artículo 61 de la Constitución federal, el artículo 30 de la Constitución de Veracruz, así como a los criterios expuestos, la inviolabilidad parlamentaria puede analizarse bajo: a) la libertad de expresión de las y los legisladores; b) el fuero constitucional de los miembros del poder legislativo y **c) la inviolabilidad del recinto legislativo.**
47. Tomando en cuenta lo anterior, debemos retomar que una de las funciones legislativas son los mecanismos de control y, una de ellas, está relacionada con la rendición de cuentas; por ende, en atención a la inviolabilidad del recinto parlamentario y a un adecuado funcionamiento del Poder Legislativo, éste contará con los medios necesarios para respetar y hacer respetar su normativa interna dentro del recinto.
48. Así, resulta pertinente analizar los mecanismos de control y el alcance de la inviolabilidad a los recintos parlamentarios, para su adecuado funcionamiento, lo cual se desarrolla conforme a lo siguiente.

c) Mecanismos de control Parlamentario y regulación de actos intra-legislativos

49. Como se adelantó, en el apartado del Derecho Parlamentario, existen mecanismos de control parlamentario previstas en la normativa interna de cada recinto legislativo, entre otras, el de la solicitud de rendición de cuentas, las cuales se desarrollan de forma intra-legislativa conforme a la normativa interna de cada recinto; sin que



ello signifique que el Poder Legislativo podrá actuar sin límite alguno, pues como se expuso en el apartado anterior, la autonomía y la inviolabilidad parlamentaria no es ilimitada.

50. Uno de los mecanismos para llevar a cabo un correcto funcionamiento parlamentario y poder cumplir con los medios de control, encuentra sustento en el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución general, el cual establece que “El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.
51. A su vez, el segundo párrafo del artículo 30 de la Constitución de Veracruz, aplicable al caso, indica que el titular de la presidencia del Congreso o, en su caso, el de la Diputación Permanente, velarán por el respeto al fuero constitucional de los diputados, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.
52. El artículo 155 del propio Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave prevé que el presidente de la comisión, en el momento del debate, dará a conocer al compareciente las reglas complementarias para sus intervenciones, las cuales incluirán como mínimo las siguientes: **I)** Hacer uso de la palabra cuando así lo indique el presidente; **II)** Las respuestas serán concisas, pertinentes y ceñidas al tema de la pregunta; **III)** Formular y contestar las preguntas de manera respetuosa; y, **IV)** No establecer diálogo entre compareciente y diputada o diputado.
53. En el mismo sentido, en la tesis III/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LA CALIFICACIÓN Y LA CONSECUENTE SANCIÓN POR LAS OPINIONES QUE PUDIERAN CONSIDERARSE OFENSIVAS O INFAMANTES, O DE CUALQUIER

FORMA INADMISIBLES, EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, CORRESPONDEN AL PRESIDENTE DEL ÓRGANO LEGISLATIVO RESPECTIVO”, la Suprema Corte de Justicia sostuvo que el elemento para determinar si una opinión emitida por un senador o diputado está protegida por la inviolabilidad parlamentaria, es el desempeño propio de dicha función.

54. En ese sentido, la Corte sostuvo que ninguna entidad ajena al Congreso debe determinar un catálogo con los argumentos válidos o un marco deliberativo que califique las opiniones que pueden o no expresarse en el desempeño de la función parlamentaria, pues todo ello es prerrogativa exclusiva del Poder Legislativo; por tanto, si en el desarrollo de esta función se emiten opiniones que pudieran considerarse infamantes u ofensivas o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la consecuente sanción corresponden al Presidente del órgano legislativo respectivo.
55. Ahora bien, en el caso, no debe pasar por alto que el servidor público que acudió al recinto parlamentario no forma parte del Poder Legislativo. Así, conforme a una interpretación literal del artículo 30 de la Constitución de Veracruz y la normativa que rige al recinto parlamentario de esa entidad, no goza de la protección de la inviolabilidad de las o los diputados locales, pues el artículo referido, refiere específicamente “que los diputados gozarán de inmunidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo”.
56. Sin embargo, de una interpretación sistemática y funcional del artículo 30 de la Constitución local, es posible advertir que en atención al derecho de igualdad y la naturaleza de las opiniones, manifestaciones realizadas o informes entregados, en ejercicio o en cumplimiento de sus atribuciones o facultades, así como la inviolabilidad al recinto parlamentario en protección de su funcionamiento interno, las



opiniones y manifestaciones que se emitan con motivo del desahogo de una solicitud de rendición de cuentas deben entenderse como parte de la función parlamentaria y, por ende, reguladas bajo los mecanismos internos del Poder Legislativo, incluso si provienen de personas que no son legisladoras.

57. Esto, pues se trata de actividades intra-legislativas que realiza el Poder Legislativo, conforme a sus atribuciones de control parlamentario del Poder Ejecutivo, y su regulación bajo los mecanismos internos garantiza una correcta rendición de cuentas.
58. En efecto, tomando en cuenta que el segundo párrafo del artículo 30 de la Constitución local establece específicamente que el presidente del Congreso o de la Comisión, "...velará por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar", este Tribunal federal determina que debe tomarse en cuenta para cumplir su adecuado funcionamiento y con respeto a su autonomía e inviolabilidad de las actividades internas, entre las cuales se encuentran la revisión de las cuentas públicas⁴⁵.
59. Sobre este tema, se reconoce por la doctrina que la sede de las cámaras se identifica como un espacio comprendido entre ciertos límites, destinado a servir de soporte a las funciones constitucionales que tienen atribuidas⁴⁶.
60. De ahí que, si bien la inviolabilidad parlamentaria es una garantía que recae, en principio, sólo en las personas legisladoras, algunos actos propios de la función parlamentaria requieren de la intervención de personas ajenas a dicho poder. No obstante, en atención a la

⁴⁵ En conformidad al artículo 51 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Sainz Moreno, F. (2011). Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos. *Cuadernos de Derecho Público*, p.69. Consultado el 19 de enero de 2023 en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/646>

inviolabilidad del recinto legislativo, así como para garantizar la autonomía parlamentaria y el debido ejercicio de sus funciones, esas intervenciones también deben entenderse como comprendidas dentro de las actividades parlamentarias, particularmente de control hacia el Poder Ejecutivo, y, por ende, sujetas al régimen jurídico de las actividades parlamentarias, en el sentido de que debe privilegiarse su regulación a través de los mecanismos internos. Máxime cuando se trate de aclaración de informes anuales de gobierno, pues ello está inmerso en una correcta rendición de cuentas y garantiza un correcto y libre funcionamiento del órgano legislativo.

61. Ello, porque el objeto de la comparecencia es la presencia de funcionarios públicos ante los recintos legislativos, alguna de sus cámaras o antes comisiones, para informar sobre el estado que guardan los ramos de la administración pública bajo su responsabilidad y es una de las formas de control parlamentario⁴⁷.
62. Esta perspectiva, además, garantiza que las personas que intervienen en los asuntos públicos del país, en un mecanismo de control parlamentario, lo hagan en similares condiciones que las personas legisladoras. Es decir, se garantiza que puedan desahogar su participación en las funciones legislativas sin una censura externa, conforme a sus atribuciones, facultades y obligaciones, en el contexto de las normas parlamentarias de tales mecanismos y con el propósito de proteger y garantizar la democracia deliberativa en los cuerpos representativos. De lo contrario, las personas que comparezcan, a efecto de rendir cuentas, estarían en una situación desigual frente a cualquier legislador o legisladora, lo cual pudiera afectar negativamente la correcta rendición de cuentas, así como del derecho

⁴⁷ Sistema de Información Legislativa de la página oficial de la Secretaría de Gobernación, consultado en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=46>



a la información en las relaciones entre los ciudadanos y los sujetos que participaban en la vida pública o tienen cargos públicos.

63. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la libertad de expresión se reconoce como un eje rector, ya que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público⁴⁸.
64. En el mismo sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo, y el artículo 11, párrafos 1 y 2, reconoce la importancia del derecho de expresión y manifestación de las ideas.
65. De igual forma, debe tomarse en cuenta el criterio de la Corte Internacional de Derechos Humanos⁴⁹ y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁰, en el sentido de que los servidores públicos están sujetos a una crítica más severa, en comparación con los particulares, al tratarse de sujetos que forman parte del escrutinio público, en atención al papel que desempeñan en una sociedad democrática. En ese contexto, los tópicos de interés general están insertos en el debate público.
66. En consecuencia, si bien los deberes de rendición de cuentas y de informar a los órganos parlamentarios implican en principio una protesta de decir verdad y en consecuencia un comportamiento veraz por parte del funcionario o funcionaria compareciente, esto no implica

⁴⁸ Véase la jurisprudencia 24/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO".

⁴⁹ Corte IDH Casos Herrera Ulloa vs Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004.

⁵⁰ Véase la Jurisprudencia 38/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA".

que deba soslayarse una similar condición de debate frente a las y los legisladores, pues un debate informado y abierto requiere condiciones de igualdad razonables entre quienes intervienen en el mismo.

67. Esto es así, porque, como lo reconoce la doctrina jurídica, en algunos casos, la comparecencia puede ser definida como el período en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, pero puede tratarse también de una facultad que tiene el parlamento, el Congreso o la Asamblea, para citar a los altos funcionarios para que concurran a las Cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten o que los mismos estén obligados a dar anualmente, e incluso, a petición propia, siempre con el propósito de realizar una exposición. Por lo anterior, es necesaria la presencia de un miembro del gobierno ante la institución representativa, con la correspondiente exposición de las líneas de su gestión ante los parlamentarios (diputados y/o senadores), para ser considerada como comparecencia⁵¹.
68. Al respecto, el artículo 153 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave indica que, los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, así como de los Organismos Autónomos del Estado, de conformidad con lo establecido por la Constitución y la Ley, comparecerán ante el Congreso, entre otras cosas, para la Glosa del Informe Anual del titular del Poder Ejecutivo del Estado y, en los casos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, así como de los Organismos Autónomos del Estado, a fin de ampliar o precisar el informe anual que por escrito presenten al Congreso.

⁵¹ Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998. Págs. 186 y 187.



69. Tomando en cuenta lo anterior, resulta pertinente analizar el derecho de la libertad de expresión en el caso concreto. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al interpretar el artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sostuvo que la protección de ese instrumento internacional no sólo garantiza el derecho y la libertad de expresar el pensamiento propio, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole⁵².
70. En el mismo sentido, la referida Corte Interamericana, ha dispuesto que la libertad de expresión, particularmente en su acepción del derecho al acceso a la información pública, **es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática**⁵³.
71. Sobre el mismo tema, en el Caso Claude Reyes vs. Chile, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que el artículo 13 de la Convención Americana ampara el derecho de las personas a recibir información pública, así como la obligación positiva del Estado de suministrarla; misma que, a su vez, debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción⁵⁴.
72. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de

⁵² Corte IDH. La Colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 noviembre de 1985. Serie A No.5.

⁵³ Véase el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf

⁵⁴ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr.77.

la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos⁵⁵.

73. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 54/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL” y la tesis CCXV/2009 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL”.
74. En ese sentido, las manifestaciones de los participantes que se lleven bajo las comisiones para rendir informes de gobierno deben contar con una condición similar a la que reviste a las y los legisladores, para dar vigencia al principio de igualdad en las condiciones del debate público en las comparecencias, porque, de lo contrario, se impactaría en las condiciones para una adecuada comparecencia y una correcta rendición de cuentas.
75. En términos generales, se reconoce la necesidad de garantizar las condiciones de igualdad en el debate parlamentario. Por ejemplo, la Unión Interparlamentaria⁵⁶, en su estudio sobre *Freedom of expression for parliaments and their members: Importance and scope of protection (Manual para parlamentarios No. 28)*⁵⁷, expuso que la libertad de expresión adopta un especial significado para las y los parlamentarios, pues les permite comunicarse con la ciudadanía, manifestar sus intereses y denunciar posibles abusos, por lo que es

⁵⁵ Tesis CCXV/2009, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL”.

⁵⁶ IPU, por sus siglas en inglés. La Unión Interparlamentaria es una organización global integrada por parlamentos naciones que cuenta con 179 miembros, entre los que está México, como se desprende de la información prevista en <https://www.ipu.org/parliament/MX>. Consultado en el SUP-REC-594/2022.

⁵⁷ Documento disponible en el portal de la Unión Interparlamentaria <https://www.ipu.org/>



crucial que puedan **manifestarse sin obstáculos y sin miedo a represalias.**

76. Tales condiciones deben reconocerse también a las personas que comparezcan ante un Congreso, en cumplimiento de sus funciones y como parte de los mecanismos parlamentarios de rendición de cuentas, a efecto de que, al dar respuesta sobre un informe de Gobierno, cuenten con un plano de igualdad a fin de garantizar una mayor transparencia en la rendición de cuentas.
77. Por otra parte, no debe perderse de vista que quien ejerce la presidencia de cada cámara o comisión es la persona encargada de velar por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, en consecuencia, corresponde a dicha presidencia velar por el orden en las comparecencias y por el respeto por las condiciones del diálogo y del debate público. Eso supone velar tanto por la libertad de expresión como por respetar los límites al debate público, entre los que se encuentra las expresiones de odio, discriminación o violencia que pudieran manifestarse en los recintos.
78. Lo anterior, tomando en cuenta que la finalidad de la inmunidad parlamentaria está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, por tanto, la inmunidad no puede considerarse como un derecho o una prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo⁵⁸.
79. Sobre el particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis XXX/2000, de rubro: "INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA

⁵⁸ Véase la resolución N.º 0013-2009-PI/TC del Tribunal Constitucional de Perú.

PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, expuso, entre otras cuestiones, que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de protección de la libre discusión y decisión parlamentarias.

80. De lo anterior, se advierte que la referida inviolabilidad parlamentaria, también abarca garantizar las debidas comparecencias de algún servidor público para la correcta rendición de cuentas, en el entendido de que dentro de las funciones intra-legislativas, de manera general, ninguna autoridad puede penetrar en el recinto donde el Parlamento reside o ejerce sus funciones.
81. Aunado a que, la finalidad de las comparecencias de las secretarías de estado ante los congresos es informar a la ciudadanía, conforme al principio de veracidad, bajo protesta de decir verdad⁵⁹, pues en la comparecencia las diputadas y diputados formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, en el caso, a efecto de complementar los informes anuales de gobierno bajo los informes que les sean solicitados, siempre con el propósito de realizar una exposición para realizar una correcta rendición de cuentas, lo cual debe ser protegido por una igualdad de condiciones en el debate.
82. Bajo esa premisa, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo referencia a la soberanía parlamentaria o de inmunidad de los “*interna corporis*” del parlamento, ha señalado que el Poder Legislativo es el representante democrático, por tanto, muchas de sus actuaciones encuentran protección dentro de lo que se ha denominado esfera política de decisión. Así, en la doctrina y en el derecho comparado se ha puesto especial énfasis en el

⁵⁹ Artículos 49, fracción XXI, de la Constitución y 40 de la Ley interna del congreso local de Veracruz.



razonamiento político de ciertas decisiones y en las dinámicas propias del derecho parlamentario en el seno de los Poderes Legislativos⁶⁰.

83. De igual forma, la misma Primera Sala de la Corte, al resolver el amparo en revisión 2214/1998 y reiterado en el diverso amparo en revisión 27/2009, sostuvo que aunque del análisis histórico y comparado de la inviolabilidad parlamentaria, se desprende que en principio, cobra eficacia respecto de los votos emitidos en tribuna o las opiniones expresadas en el piso de la Cámara o en las comisiones legislativas, y únicamente tratándose de opiniones emitidas por las personas legisladoras en ejercicio del cumplimiento de sus deberes o de sus funciones legislativas; en el ordenamiento mexicano, dicha protección trasciende al recinto parlamentario, y cobra eficacia no únicamente respecto de las opiniones vertidas desde la tribuna de las cámaras, sino también de otras actividades relacionadas con las funciones encomendadas al congresista, relacionadas con aquéllas y con el debate parlamentario, tendientes a la libre formación de la voluntad parlamentaria o cameral.
84. Siguiendo los criterios expuestos, esta Sala Superior ha considerado que las actuaciones al interior de un recinto legislativo, como son la presentación de iniciativas, usar la tribuna e integrar comisiones legislativas⁶¹, constituye funciones parlamentarias de las cuales debe conocer el órgano legislativo⁶².
85. Incluso, este Tribunal federal, en el *SUP-JDC-1549/2019*, especificó que: “...en precedentes recientes vinculados con aspectos y conductas en los que se reclamó la posible actualización de conductas que se traducían en violencia política en razón de género, en contra

⁶⁰ Véase el amparo en revisión 27/2021 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶¹ Con excepción de cuando se advierta vulneración del derecho político de ejercicio efectivo del cargo de los promoventes. Véase el SUP-JDC-456/2022.

⁶² Véase el SUP-AG-258/2022.

de legisladoras integrantes del congreso federal y de entidades federativas (Morelos), [...] no procede la interposición de alguno de los medios de impugnación previstos en la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, atendiendo a que no son una vía a través de la que se deban analizar las denuncias de hechos probablemente constitutivos de violencia política en razón de género”.

86. No obstante, la posibilidad de determinar la improcedencia de la impugnación en materia electoral de un acto intra-legislativo, no debe tomarse a la ligera, sino que deberá analizarse el caso concreto, tomando en cuenta las facultades Legislativas conforme a la normativa aplicable⁶³.
87. En este sentido, es importante señalar que en los asuntos que se han considerado dentro del Derecho Parlamentario, se ha reconocido que en la noción de inmunidad parlamentaria no están comprendidas las reglas sobre las medidas de disciplina interna en el parlamento, tomando en cuenta su normativa.
88. Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que el hecho de que el Congreso sea el competente para resolver la materia del asunto ofrece una solución **rápida y efectiva a la impartición de justicia**, elemento imperativo para disuadir a quienes cometen actos de violencia en razón de género⁶⁴.
89. Ello permite que **el propio órgano legislativo**, con conocimiento de las circunstancias que rodean los hechos denunciados y, en el momento oportuno, sea quien determine lo procedente. Así, ese órgano podrá emitir las determinaciones que estime más efectivas

⁶³ Como ejemplo, en los asuntos SUP-JDC-456/2022; SUP-JE-093/2022; SUP-REC-333/2022; y, SUP-REC-594/2019, atendiendo a las características de cada asunto, se analizó el fondo.

⁶⁴ Véase el SUP-REC-594/2022.



para **garantizar los derechos de sus integrantes, así como el orden y respeto dentro del parlamento.**

90. Así, se propicia la **descentralización de estas discusiones de la arena electoral.** En el caso, la discusión se traslada al propio órgano donde se llevaron a cabo las expresiones, aun cuando se trata de una persona que no forma parte del Poder Legislativo, pues como se precisó, ello atiende al correcto funcionamiento del recinto parlamentario.
91. Además, en caso de que los propios miembros del Recinto Parlamentario consideren que la normativa interna resulte insuficiente para regular de forma adecuada las preguntas y respuestas que se generen derivado de una comparecencia, en atención a que ello forma parte del adecuado funcionamiento legislativo, con fundamento en el artículo 124 de la Constitución federal, así como en el artículo 18, fracción V, de la Ley Orgánica del poder legislativo del estado de Veracruz, el Congreso local cuanta con la atribución de **darse su Ley Orgánica y la demás normatividad interior necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones, las que no requerirán de la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia.**
92. Por ende, **conforme a su propia naturaleza,** pueden crear sus propias discusiones, reglas y mecanismos sobre las situaciones que pudieran generarse en las comparecencias de rendiciones de cuentas.
93. Ante ello, debe precisarse que, si bien los dichos que fueron controvertidos se emitieron por una persona que no forma parte del Poder Legislativo local; lo cierto es que la persona que ejerce la presidencia del Congreso o de la Comisión, cuenta con facultades para velar por el respeto al recinto, en atención a una correcta rendición de cuentas, conforme al principio de igualdad entre el

compareciente y los integrantes del congreso, así como a la libertad de expresión de las respuestas que emitió en una comparecencia donde lo requirió el propio Congreso local, independientemente que el compareciente no forme parte del Poder Legislativo.

94. Esto es así, puesto que, como se desarrolló en el análisis normativo del Congreso local, el cuidado de la inviolabilidad del recinto parlamentario recae en quien ejerce la presidencia del Congreso del estado o, en su caso, de la Diputación Permanente⁶⁵. De igual forma, el artículo 19 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que únicamente la presidencia del Congreso o de la Permanente, en su caso, podrá llamar al orden durante la conducción, dirección y coordinación del desarrollo de los debates, votaciones y deliberaciones en las sesiones. **Cualquier diputada o diputado podrá solicitarlo.**
95. De igual forma, el artículo 21 del mismo reglamento establece que quien ejerce la presidencia o quien preside la Permanente, en todo momento, deberá salvaguardar el orden y la seguridad del recinto y de las personas que se encuentren en él y podrá ordenar que el personal de vigilancia intervenga, siendo éste el que de manera exclusiva realice esta tarea, por lo que personal de ningún otro poder o dependencia podrá intervenir en esta función. Cuando lo estime pertinente, el Presidente o Presidenta solicitará el auxilio de la fuerza pública, la que quedará bajo sus órdenes para lo que fuere necesario.
96. En cuanto al procedimiento de las comparecencias, el artículo 154 del multicitado Reglamento establece que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración público y de los

⁶⁵ Artículo 30 de la Constitución de Veracruz y artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



Organismos Autónomos del Estado que comparezcan ante el Congreso, se conducirán en todo momento con apego a los principios que establecen (sic) la relación respetuosa entre los Poderes del Estado⁶⁶.

97. A su vez, la fracción VI del mismo artículo y reglamento, indica que la presidencia de la Comisión, antes de la lectura del texto inicial, hará saber al compareciente que, en términos de los artículos 49, fracción XXI, de la Constitución y 40 de la Ley interna, se encuentra obligado a decir verdad en la información que rinda; y lo apercibirá de la manera siguiente: "En caso de conducirse con falsedad, podrá hacerse acreedor a las sanciones penales o administrativas a que haya lugar". Acto seguido, le interrogará de la forma siguiente: "¿Protesta usted decir verdad en cuanto a la información que proporcione y a las respuestas que emita a los cuestionamientos que le formulen los integrantes de este Congreso?, a lo que el compareciente responderá: "Sí, protesto".
98. Asimismo, el artículo 155 de dicho Reglamento, contempla que el Presidente de la comisión, en el momento de debate, dará a conocer al compareciente las reglas complementarias para sus intervenciones, las cuales son:

- I. Hacer uso de la palabra cuando así lo indique el presidente;
- II. Las respuestas serán concisas, pertinentes y ceñidas al tema de la pregunta;
- III. Formular y contestar las preguntas de manera respetuosa;
- y
- IV. No establecer diálogo entre compareciente y diputado".

⁶⁶ Fracción I.

99. Conforme a lo anterior, si en el caso, la diputada recurrente consideró que el compareciente estaba estableciendo un diálogo consigo, debió solicitar la intervención de la persona que ejerce la presidencia, para que ésta, conforme a sus facultades, determinara lo correspondiente a fin de respetar el adecuado funcionamiento del recinto legislativo, lo cual no se advierte de constancias⁶⁷. Asimismo, si consideraba que las manifestaciones del compareciente implicaban expresiones de violencia política en razón de género debió de haberlo expuesto en esa oportunidad para que el órgano parlamentario competente se pronunciara al respecto y adoptara las medidas que considerase convenientes.
100. Lo anterior, no debe entenderse como un acto que, atendiendo su naturaleza, podrá quedar impune, sino que, en atención a la inviolabilidad parlamentaria y a una correcta rendición de cuentas, deberá ser el propio Órgano Legislativo quien analice y en su caso sancione las conductas que se generen derivado de una comparecencia, pues ello atañe al correcto funcionamiento de las funciones legislativas.
101. Por lo cual, en el caso, este Tribunal federal no advierte hechos específicos que impliquen una afectación sustancial o manifiesta a los derechos político-electorales en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía, alegados por la parte actora, que sean de la competencia de la jurisdicción electoral, pues como se desarrolló, existen mecanismos del Poder Legislativo que

⁶⁷ Consultado en la certificación de la comparecencia ante el Congreso del Estado de Veracruz, del C. Secretario de Gobierno Eric Cisneros Burgos, del día 19 de noviembre de 2022, la intervención de la Diputada de movimiento Ciudadano Ruth Callejas Roldán, que comprende el intervalo registrado en el video de la hora 1:59:00 hasta 2:16:02 en el enlace electrónico <https://www.youtube.com/watch?v=aQBplPHNYlc>", en el expediente SX-JDC-6972/2022.



permiten garantizar el adecuado funcionamiento del recinto frente a los cuales debió plantear sus inconformidades de manera oportuna.

102. En este sentido, de la demanda no se advierte que la diputada recurrente hubiere realizado manifestación alguna al presidente para solicitar su intervención por una posible afectación en su contra.
103. Finalmente, si bien la recurrente expone una inconsistencia, porque no se le juzga con perspectiva de género, ello, en todo caso, pudiera ser materia de análisis si resultara procedente conocer el fondo del asunto, sin embargo, bajo la determinación del presente recurso, en el caso no es posible analizar dichos planteamientos.
104. Por lo anterior, en el proyecto rechazado por la mayoría, se propuso **confirmar**, por razonamientos distintos, la resolución impugnada, porque, si bien como lo sostuvo la Sala responsable, las comparecencias que se realizan dentro de recintos legislativos son parte del Derecho Parlamentario y no electoral; no realizó la distinción de por qué debe tomarse en cuenta que la intervención que realiza un titular de una dependencia de un gobierno estatal en una comparecencia dentro de un Congreso, también forma parte del Derecho Parlamentario y, en atención a un adecuado funcionamiento que debe prevalecer en el recinto, el presidente del Congreso o de la Comisión, podrá determinar lo correspondiente a fin de llevar a cabo un correcto mecanismo de control.

IV. Conclusión

105. Conforme a lo expuesto, se considera que el caso no es materia electoral, sino parlamentaria y el hecho de admitir competencia del Poder Legislativo no extiende la inmunidad parlamentaria a una persona ni pretende inhibir la investigación de la conducta denunciada o que no se pueda sancionar; sin embargo, al ser un acto interno del

Congreso estatal en el que se busca una correcta rendición de cuentas, deben garantizarse las condiciones del debate y, en todo caso, cuando se denuncien conductas que sean afines al procedimiento de comparecencias previsto en la normativa interna, deberá ser el propio Poder Legislativo quien conozca de ello.

106. Además, debe tomarse en cuenta que esta Sala Superior ha determinado que existen hechos de violencia política en razón de género que no necesariamente son de naturaleza electoral, es decir, pueden ser de otras materias, como penales, administrativos, o exclusivamente del derecho parlamentario. Por lo cual, en el caso, conforme a la normativa interna, debió ser la persona que preside el Congreso o la Comisión quien podía, tomando en cuenta las circunstancias del caso y en el momento en que ocurrieron los hechos, determinar lo correspondiente, pues es importante que quienes acudan a comparecer a la Cámara de Diputados, tengan la libertad de poderse expresar en toda amplitud sobre la rendición de cuentas, ciertos de que cualquier situación que ocurra con motivo de su comparecencia debe ser resuelta ahí en sede parlamentaria y no en otro órgano.
107. En ese sentido, no se coincide con la mayoría al señalar que, el hecho de que la recurrente sea diputada local y la denuncia que presentó por presunta violencia política en razón de género actualiza en automático la competencia electoral, aun cuando la recurrente afirma que las expresiones de la posible referida violencia vulneraron su derecho a ser votada, en la vertiente de ejercicio del cargo.
108. Lo anterior, porque esa determinación impactaría en una correcta rendición de cuentas al permitir presiones ajenas que no permiten desarrollar una adecuada comparecencia ante el Poder Legislativo, lo cual inhibe las condiciones de igualdad entre quienes acuden a un Parlamento y las y los legisladores ante los cuales se presentan,



además, existen mecanismos internos para conocer y solucionar, en el momento oportuno, las expresiones que se consideren ajenas al motivo de comparecencia.

109. Por lo cual, si bien el Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz es un funcionario del Poder Ejecutivo local ajeno al Poder Legislativo, la comparecencia que éste realiza ante el Congreso de Veracruz para la glosa de un informe de gobierno, sí es un acto intra-legislativo que actualiza la excepción para que las autoridades electorales puedan conocer del tema, sin que ello signifique algún tipo de inmunidad, sino que las denuncias en su contra, así como la investigación y determinación deben realizarse conforme a los mecanismos internos.
110. En ese orden, si bien la mayoría argumenta que derivado que el sujeto denunciado pertenece al Poder Ejecutivo local carece de inmunidad parlamentaria, con independencia de que sucedan dentro de un ejercicio parlamentario de rendición de cuentas; como se adelantó, la litis no es si la persona que acudió a comparecer ante el Congreso Local cuenta o no con inmunidad parlamentaria, sino se trata de determinar si las expresiones que emitió la persona denunciada forman o no parte del funcionamiento interno del Poder Legislativo y, en su caso, si por ello deben resolverse en su interior.
111. En el caso, bajo las consideraciones expuestas, se estima que es competencia exclusiva del Poder Legislativo local, sin que ello implique dejar de adoptar medidas frente a hechos de violencia política cometidos en un recinto parlamentario, sino que ello corresponde, conforme a la normativa aplicable, a quien ejerce la presidencia del Congreso del estado o, en su caso, de la Diputación Permanente, responsable de vigilar y garantizar su adecuado funcionamiento y quien podrá llamar al orden durante la conducción, dirección y coordinación del desarrollo de los debates, votaciones y

deliberaciones en las sesiones y cualquier diputada o diputado podrá solicitarlo.

112. Lo que, a su vez, permitirá una solución rápida y efectiva a la impartición de justicia; además, permite que el propio órgano legislativo, con conocimientos que rodean las circunstancias de los hechos denunciados y, en el momento oportuno, sea quien determine lo procedente y emita las determinaciones que estime más efectivas.
113. Sobre esa línea argumentativa, al determinar que el caso es exclusivo del Derecho Parlamentario ajeno a la materia electoral, permite garantizar igualdad en las condiciones del debate público de las comparecencias, lo que a su vez permite una correcta rendición de cuentas.
114. Conforme a lo expuesto, se estima que debió confirmarse por consideraciones distintas la resolución impugnada.
115. En consecuencia, se difiere de las consideraciones de la mayoría al determinar revocar la sentencia impugnada, así como de remitir la denuncia primigenia al Organismo Público Local Electoral para que analice si los hechos son constitutivos de violencia política en razón de género, pues como se desarrolló en el presente voto, se considera que ello es competencia del Poder Legislativo.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.