

**SÍNTESIS DE ENGROSE
SUP-REC-511/2019**

RECURRENTE: Nora Jessica Lagunes Jáuregui.
AUTORIDAD RESPONSABLE: Sala Regional Xalapa

Tema: Exclusión de diputada integrante de un grupo parlamentario

Hechos

Instalación de la Sexagésima Quinta Legislatura	05/11/18. Se instaló la Legislatura del Congreso del estado de Veracruz, para la integración de diputados.
Acuerdo de exclusión	17/07/19. se emitió y notificó al actor el acuerdo firmado por el Diputado Sergio Hernández Hernández, en su calidad de Coordinador del Grupo Legislativo del PAN del Congreso local, en el que determinó la exclusión de la hoy recurrente.
JDC local.	22/07, el hoy recurrente presentó ante el TEE de Veracruz juicio ciudadano local para impugnar la resolución precisada en el punto que antecede.
Resolución local	El Tribunal local resolvió desechar el JDC, al considerar que la exclusión del actor del grupo parlamentario al que pertenece era una cuestión que estaba fuera de la tutela judicial en material electoral al encontrarse inmerso en el derecho parlamentario.
Juicio federal	La promovente, en su calidad de Diputada integrante del Grupo Legislativo del PAN en el Congreso local promovió jdc, en contra de la sentencia.
Acto impugnado	22/08, la Sala Xalapa confirmó la ejecutoria del Tribunal local.
REC	28/08. Se interpuso REC.

Desechamiento

En el proyecto se propone desechar el recurso, porque en la impugnación no se advierte que subsista una cuestión de constitucionalidad.

La recurrente alegó que la responsable insiste, indebidamente, en centrar el caso, en un tema parlamentario, cuando en el JDC se combatió un acto del Coordinador de Diputados del PAN en el Congreso del Veracruz. Además, si bien, el Coordinador, puede realizar actos formalmente parlamentarios, no menos cierto es que, también puede ejercer actos materialmente partidistas.

Al respecto, no se advierte una violación manifiesta al debido proceso, derivada de un notorio error judicial, pues la responsable consideró acertada la decisión del Tribunal local al considerar que la problemática no era materia electoral y, en ese sentido, estaba impedido para conocer del fondo del asunto.

La Sala Regional argumentó que la SS ha sostenido que los actos de organización interna de los Congresos no tienen naturaleza jurídica-electoral, sino que corresponden al derecho parlamentario.

Por tanto, sólo analizó cuestiones de legalidad: 1) Verificó la debida fundamentación y motivación de la resolución controvertida, a fin de determinar si se encontraba o no justificado el desechamiento decretado por el Tribunal local y 2) No realizó pronunciamiento alguno en torno a cuestiones de constitucionalidad, pues no inaplicó explícita o implícitamente una norma electoral, consuetudinaria o partidista, por considerar que fuera contraria a la Constitución

Conclusión: Se **desecha** la demanda de recurso de reconsideración.

EXPEDIENTE: SUP-REC-511/2019

ENCARGADO DEL ENGROSE:
MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA¹

Ciudad de México, a veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve.

SENTENCIA que **desecha** la demanda presentada por Nora Jessica Lagunés Jáuregui en contra de la resolución emitida por la Sala Regional Xalapa.²

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	1
COMPETENCIA	3
IMPROCEDENCIA	3
1. Marco normativo.....	3
2. Caso concreto.....	5
3. Conclusión.....	9
RESUELVE	9

GLOSARIO

Congreso local:	Congreso del Estado de Veracruz
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Grupo legislativo:	Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura local.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
PAN:	Partido Acción Nacional.
Recurrente:	Nora Jessica Lagunés Jáuregui.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Xalapa o Sala Responsable:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz.
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Veracruz.

I. ANTECEDENTES

1. Instalación de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz. El cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la sesión solemne de instalación de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz.

2. Juicio ciudadano local.

¹ Secretariado: Javier Ortiz Zulueta, Erik Ivan Nuñez Carrillo y Daniela Arellano Perdomo.

² Expediente SX-JDC-278/2019.

a) Demanda. El veintidós de julio de dos mil diecinueve, la recurrente promovió juicio ciudadano contra la resolución mediante la cual se determinó su exclusión del Grupo Legislativo.

b. Sentencia local. El ocho de agosto, el Tribunal local desechó la demanda.

3. Juicio ciudadano federal.

a) Demanda. En contra de dicha resolución, la recurrente promovió juicio de la ciudadanía federal.

b) Sentencia impugnada. El veintidós de agosto, la Sala Xalapa confirmó la sentencia impugnada.³

4. Recurso de reconsideración

a) Demanda. El veintiocho de agosto, en contra de la sentencia de la Sala Regional, Nora Jessica Lagunés Jauregui interpuso recurso de reconsideración.

b) Turno. En su momento, el magistrado presidente acordó integrar el expediente SUP-REC-511/2019 y turnarlo a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

c) Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la magistrada instructora radicó, admitió las demandas a trámite y, agotada la instrucción respectiva, las declaró cerradas, por lo que los asuntos quedaron en estado de resolución.

5. Sesión pública de resolución y engrose. En sesión pública de veinticinco de septiembre, se sometió a consideración del pleno de esta Sala Superior el proyecto de resolución.

Dicho proyecto fue rechazado por mayoría de votos, y el engrose correspondiente se encargó al magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

³ Expediente SX-JDC-278/2019.

COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de reconsideración, cuyo conocimiento le corresponde en forma exclusiva.⁴

IMPROCEDENCIA

El presente recurso es improcedente porque no satisface el presupuesto especial de procedencia previsto en el artículo 61 de la Ley de Medios.

1. Marco normativo.

Por regla general, las sentencias emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables y sólo por excepción pueden ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración, en los términos de los artículos 25 y 61 de la Ley de Medios.

En dichos artículos se indica que el recurso de reconsideración es procedente para impugnar sentencias de las Salas Regionales, entre otros supuestos, cuando sean de fondo o se emitan en algún medio de impugnación distinto al juicio de inconformidad y analicen o deban estudiar algún tema de constitucionalidad o convencionalidad planteado ante la Sala Regional, y ello se haga valer en la demanda de reconsideración.

En el entendido de que este Tribunal ha determinado, además, en su jurisprudencia, que la hipótesis excepcional de procedencia se actualiza cuando en una sentencia de Sala Regional:

- Expresa o implícitamente, se inaplican leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución.⁵

⁴ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción III, de la Constitución, 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley de Medios.

SUP-REC-511/2019

- Se omite el estudio o se declaran inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.⁶
- Se inaplica la normativa estatutaria en contravención al principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.⁷
- Se declara infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.⁸
- Exista un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma electoral o la interpretación de un precepto constitucional orienta la aplicación o no de normas secundarias.⁹
- Se ejerza control de convencionalidad.¹⁰
- Implique un alto nivel de importancia y trascendencia que pueda generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.¹¹
- No se hubiera atendido un planteamiento que se vincule a la indebida interpretación de leyes por contravenir bases y principios previstos en la Constitución.¹²
- No se hayan adoptado las medidas para garantizar la observancia o se haya omitido el análisis de los principios constitucionales y convencionales sobre la validez de las elecciones que pudieran ser

⁵ Jurisprudencia 32/2009, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.**

Jurisprudencias 17/2012 y 19/2012 de rubros: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS”** y **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**

⁶ Jurisprudencia 10/2011, de rubro: **“RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES”.**

⁷ Véase el recurso de reconsideración SUP-REC-35/2012 y acumulados.

⁸ Véase ejecutoria del recurso de reconsideración SUP-REC-57/2012 y acumulado.

⁹ Véase el recurso de reconsideración SUP-REC-180/2012 y acumulados.

¹⁰ Jurisprudencia 28/2013, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”.**

¹¹ Jurisprudencia 5/2019, de rubro **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES”.**

¹² Criterio sostenido la sentencia del SUP-REC-253/2012 y acumulado.

vulnerados por la existencia de irregularidades graves y plenamente acreditadas.¹³

Como se advierte, las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración están relacionadas con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de las normas y su inaplicación, sin que, de forma alguna, constituya una segunda instancia procedente en todos los casos, por lo que, de no adecuarse a uno de los supuestos legales y jurisprudenciales, el recurso devendrá en notoriamente improcedente y la consecuencia será el desechamiento de plano de la demanda.

Por lo tanto, si no se actualiza alguno de los presupuestos de procedencia precisados, el medio de impugnación debe considerarse notoriamente improcedente.¹⁴

2. Caso concreto.

La demanda se debe **desechar**, porque no se actualiza un supuesto de procedencia legal o jurisprudencial del recurso de reconsideración.¹⁵

a) ¿Qué resolvió la Sala Xalapa?

La Sala Xalapa confirmó la sentencia dictada por el Tribunal local, por lo siguiente:

Falta de fundamentación y motivación

¹³ Jurisprudencia 5/2014, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES**”.

¹⁴ Acorde con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3, en relación con los diversos 61 y 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.

¹⁴ Ese tema puede consistir en: **a)** la inaplicación implícita o explícita de una norma; **b)** la omisión de analizar un argumento de constitucionalidad, o bien la declaración de inoperancia o de infundado del mismo; **c)** la interpretación de un precepto constitucional; **d)** el ejercicio de un control de convencionalidad, o bien **e)** la existencia de irregularidades graves, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas.

¹⁵ Ese tema puede consistir en: **a)** la inaplicación implícita o explícita de una norma; **b)** la omisión de analizar un argumento de constitucionalidad, o bien la declaración de inoperancia o de infundado del mismo; **c)** la interpretación de un precepto constitucional; **d)** el ejercicio de un control de convencionalidad, o bien **e)** la existencia de irregularidades graves, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas.

Consideró **infundados** los agravios al afirmar que no era posible que el tribunal local incurriera en una falta de fundamentación y motivación, ya que la exclusión de un diputado del grupo parlamentario en un Congreso local es una cuestión que incide directamente en el ámbito del Derecho parlamentario y, en consecuencia, **no corresponde a la materia electoral**.

Por tanto, los planteamientos de la recurrente no podían ser objeto de tutela mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Además, la responsable señaló que ha sido criterio de esta Sala Superior que los actos de organización interna de los Congresos no tienen naturaleza jurídica-electoral pues únicamente se relacionan con aspectos orgánicos de funcionamiento, en los cuales no interviene el voto de la ciudadanía.

Por lo que la integración de órganos internos del Congreso no guarda relación alguna con un derecho político-electoral ni con una posible afectación al régimen de partidos políticos.

En este sentido, el derecho y desempeño del cargo justamente encuentra su fundamento en la garantía de no ser removido del cargo para el cual fue electo, sino por procedimientos previamente establecidos en la ley, lo cual no procede para actos de naturaleza distinta, como el de un legislador integrante de una fracción parlamentaria.

Aunado a lo anterior, la independencia de los órganos legislativos de una entidad federativa se ampara en la libertad de configuración para el ejercicio de sus facultades y en el libre desarrollo de sus integrantes.

Reiteración de argumentos

Por otro lado, declaró **inoperantes** los argumentos que la recurrente hizo valer en la instancia primigenia, por no combatir frontalmente las razones expuestas por el tribunal local y únicamente reiterar el perjuicio que le

causaba la exclusión del Grupo Parlamentario y la ausencia de facultades del Coordinador para decretarla.

b) ¿Qué expone la recurrente?

Vulneración al derecho de acceso a la tutela judicial efectiva.

La responsable vulneró la garantía de acceso a la jurisdicción o el derecho humano a una tutela judicial efectiva, toda vez que centró la cuestión planteada en un tema parlamentario y no electoral.

Si bien el Coordinador del grupo legislativo puede realizar actos formalmente parlamentarios, también puede ejercer actos materialmente partidistas dentro del Congreso del Estado, los cuales en modo alguno inciden en la vida, desarrollo y organización del Congreso.

Lo anterior, al provenir de un Coordinador que es nombrado por el Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN, bajo los principios y normas estatutarias del partido político.

Asimismo, la recurrente aduce que existió un **incorrecto estudio de los precedentes** citados tanto por el Tribunal local como de la Sala Regional, en razón de que estos atienden a otros supuestos que influían directa o indirectamente con la organización, desarrollo o funcionamiento del parlamento, lo cual, en su opinión, no acontece en el caso concreto.

c) ¿Qué decide esta Sala Superior?

En el presente asunto no se reúne el requisito especial de procedencia, ya que la sentencia impugnada se limitó a analizar si fue conforme a derecho la determinación del Tribunal local.

Esto es así, pues la Sala Regional responsable **únicamente verificó la debida fundamentación y motivación de la resolución local** que determinó que la exclusión de un diputado del Grupo Parlamentario correspondía al ámbito del derecho parlamentario y no a la materia electoral.

Por tanto, se advierte que se trata de cuestiones de mera legalidad respecto a la procedencia del medio de impugnación, por no circunscribirse al campo del derecho electoral.

Cabe resaltar, que no se actualiza el supuesto de la jurisprudencia 32/2015, de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES”.

Lo anterior, toda vez que, el criterio jurisprudencial protege el derecho a una tutela judicial efectiva, permitiendo la procedencia del recurso de reconsideración para impugnar las sentencias de desechamiento o sobreseimiento de las Salas Regionales de este Tribunal, cuando se hubiera hecho una interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, lo que en el caso no aconteció.

Asimismo, intenta justificar la procedencia al referirse a la jurisprudencia 12/2018¹⁶ y señalar una interpretación y aplicación directa del derecho fundamental a la tutela judicial.

Al respecto, no se advierte una violación manifiesta al debido proceso, derivada de un notorio error judicial, pues la responsable consideró acertada la decisión del Tribunal local al considerar que la problemática no era materia electoral y, en ese sentido, estaba impedido para conocer del fondo del asunto.

¹⁶ De rubro “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL”.

Por otra parte, la Sala responsable tampoco realizó pronunciamiento alguno sobre constitucionalidad o convencionalidad de preceptos normativos, ni la recurrente aduce en su escrito recursal violaciones en dicho sentido.

En consecuencia, al no actualizarse alguna de las hipótesis de procedibilidad del recurso de reconsideración, previstas en los artículos 61 y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, así como de aquellas derivadas de la interpretación de este órgano jurisdiccional, con fundamento en los artículos 9, párrafo 3 y 68, párrafo 1, de la Ley en comento, procede el desechamiento de plano de la demanda.

Similar criterio se sostuvo en el SUP-REC-514/2019.

3. Conclusión.

En consecuencia, al no actualizarse alguno de los supuestos de procedibilidad del recurso de reconsideración previstos por la normativa electoral aplicable y los criterios emitidos por esta Sala Superior, lo conducente es desechar la demanda.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior, con el voto en contra de la Magistrada

SUP-REC-511/2019

Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN¹⁷ LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-511/2019

Emitimos el presente **voto particular**, al no coincidir con el criterio sustentado por la mayoría, en la sentencia del recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-511/2019, en el sentido de desechar la demanda presentada por Nora Jessica Lagunés Jáuregui, al considerar que no se actualiza alguno de los supuestos que supere la excepcionalidad para acceder al recurso.

Es nuestra convicción que **se debe entrar al fondo** del asunto, a partir del criterio de **relevancia y trascendencia** contenido en la tesis de jurisprudencia 5/2019, emitida por esta Sala Superior, con el rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.**

En el recurso de reconsideración que se resuelve se satisface el requisito especial de procedencia, toda vez que sobreviene un tema de especial importancia y trascendencia, lo cual permitirá fijar un criterio relevante relacionado con la impugnación de actos emitidos al interior de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, a efecto de determinar la naturaleza del acto primigeniamente impugnado, esto es, si corresponde al Derecho Parlamentario y por ende, no resulta revisable por las autoridades jurisdiccionales electorales o si, por el contrario, es susceptible de revisión: lo cual en concreto no ha sido materia de pronunciamiento por esta Sala Superior.

En cuanto al fondo, se razona que a lo largo de una vasta línea jurisprudencial se han considerado diversos actos que corresponden al

¹⁷ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

ámbito del Derecho Parlamentario Administrativo, respecto de los cuales los tribunales electorales no son competentes para conocer, situación que no corresponde al caso que se analiza.

Al respecto, se ha considerado implícita o explícitamente por esta Sala Superior, al determinar que un acto controvertido está inmerso en el ámbito del Derecho Parlamentario, que se deben cumplir tanto el criterio formal como el criterio material. Esto es, que el acto sea emitido por una autoridad formalmente parlamentaria y que intrínsecamente corresponda a cuestiones propias de la organización y funcionamiento del órgano legislativo en cuestión.

En el caso, podría actualizarse el criterio formal para considerar que se trata de un acto en el ámbito del Derecho Parlamentario, si se atiende a que la resolución sancionadora fue presuntamente emitida por el Grupo Legislativo.

Sin embargo, no se cumple el criterio material, dado que la resolución sancionadora controvertida ante el Tribunal local no corresponde intrínsecamente a una cuestión vinculada de manera inmediata y directa a la organización y funcionamiento del Congreso del Estado.

Así, la Sala Regional advirtió que la naturaleza del acto primigeniamente controvertido no correspondía al ámbito del Derecho Parlamentario, a partir de lo cual vulneró el derecho de acceso a la justicia de la recurrente.

En este orden de ideas, desde nuestra perspectiva se debe revocar la sentencia impugnada y, en plenitud de jurisdicción, revocar la sentencia del Tribunal del Estado, al que se debe ordenar conocer y resolver la demanda que la recurrente presentó ante esa instancia.

Ahora bien, considerando que en este caso correspondió a la Magistrada Janine M. Otálora Malassis ser ponente en el asunto

indicado, y que el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón compartió el proyecto que fue sometido a consideración del pleno de la Sala Superior, se formula el presente voto particular conjunto en los términos de la mencionada propuesta.

I. Contexto del caso

Instalación de la legislatura local. El cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la sesión solemne de instalación de la LXV Legislatura del Congreso de Veracruz. En esa sesión rindió protesta al cargo Nora Jessica Lagunés Jáuregui, integrado al Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional¹⁸.

Resolución de exclusión del Grupo Legislativo del PAN. El coordinador del GLPAN en el Congreso local comunicó a la ahora recurrente, en cuanto interesa al asunto, que por “*acuerdo de los integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, de fecha 17 de julio del presente año [...] Se impone a... la Diputada Nora Jessica Lagunés Jauregui, la exclusión del Grupo Legislativo...*”.

Instancia local. Nora Jessica Lagunés Jáuregui promovió un juicio ciudadano para controvertir esa resolución. Ante el Tribunal Electoral de Veracruz¹⁹, hizo valer como agravios, entre otros, la *vulneración a su derecho de audiencia y al debido proceso*, porque no se le notificó el inicio de procedimiento alguno ni tuvo la posibilidad de ofrecer pruebas y formular alegatos; así como la *falta de fundamentación y motivación* del acto controvertido, ya que el coordinador del GLPAN carece de atribuciones para emitir la determinación de excluirlo del Grupo Legislativo y no se exponen los fundamentos, razones y motivos que condujeron a adoptar esa determinación.

¹⁸ En adelante GLPAN.

¹⁹ En lo sucesivo Tribunal local o Tribunal del Estado.

SUP-REC-511/2019

El juicio fue radicado con la clave TEV-JDC-732/2019 y resuelto el ocho de agosto, en el sentido de desechar la demanda, tomando en consideración que *“el acto del que se duele la incoante, es de naturaleza parlamentaria, por lo que no se circunscribe al campo del derecho electoral”*, por lo que ese órgano jurisdiccional local estaba impedido para pronunciarse respecto del fondo del asunto planteado.

Instancia regional. A fin de impugnar la sentencia del Tribunal local, Nora Jessica Lagunés Jáuregui promovió un juicio ciudadano registrado con la clave SX-JDC-278/2019.

En su demanda hizo valer como agravios, entre otros, la violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, debido a que el caso sometido a jurisdicción del Tribunal local no tiene que ver con el Derecho Parlamentario, sino con el sistema de partidos políticos, porque no se controvierte algún acto que tenga que ver con el funcionamiento o regulación del Congreso del Estado de Veracruz.

La Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁰ consideró que fue correcta la decisión del Tribunal local de desechar el medio de impugnación interpuesto por la actora. Lo anterior, debido a que la materia que subyace a los agravios expuestos tiene como pretensión final que se conozca en la jurisdicción electoral la conformación de uno de los grupos parlamentarios que integran el Congreso del Estado de Veracruz.

Y ello no puede ser objeto de tutela mediante el sistema de control de constitucionalidad en materia electoral, al incidir directamente en el ámbito del Derecho Parlamentario.

Al respecto, se consideró que en diversas ejecutorias y conforme al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 34/2013 de rubro: **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS**

²⁰ En adelante la Sala Regional.

ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO, esta Sala Superior ha sostenido que los actos de organización interna de los Congresos no tienen naturaleza jurídica-electoral, sino que corresponden al Derecho Parlamentario, por lo que la integración de dichos órganos no puede ser objeto de tutela a través de los medios de impugnación en materia electoral.

Recurso de reconsideración. De la demanda presentada por Nora Jessica Lagunés Jáuregui para controvertir la sentencia emitida por la Sala Regional, se advierte que hace valer como agravios esencialmente los siguientes:

a) Vulneración al derecho de acceso a la tutela judicial efectiva. La responsable vulneró su garantía de acceso a la jurisdicción o el derecho humano a una tutela judicial efectiva, toda vez que insiste en encajonar el caso concreto en un tema parlamentario, al considerar que el acto del coordinador del GLPAN es materia del Derecho Parlamentario, cuando se trata de un acto que debe ser analizado mediante el juicio ciudadano. Si bien el coordinador del GLPAN puede realizar actos formalmente parlamentarios, también puede ejercer actos materialmente partidistas dentro del Congreso del Estado, que son los que ejerce como coordinador al interior del grupo que lidera, que en modo alguno inciden en la vida, desarrollo u organización del Congreso.

b) Indebida aplicación de precedentes. No se está en el mismo caso de los precedentes de la Sala Superior, en los que apoyaron su decisión tanto el Tribunal local como la Sala Regional, ya que en esos asuntos sí se analizaron actos que influían formalmente en el desarrollo y organización del parlamento o que indirectamente repercutían en el quehacer parlamentario; sin embargo en el caso concreto, los actos no repercuten en modo alguno en el Congreso local, porque son actos del coordinador que infringen disposiciones partidistas y no parlamentarias.

c) Se fomenta la violencia institucional de género. La recurrente expone que, de no tutelar sus derechos, se fomentaría la violencia institucional de género que se está ejerciendo sobre su persona *“por ser mujer diputada que no sirve a los intereses del grupúsculo que coordina el C. Sergio Hernández Hernández”*.

II. Razones que sustentan el voto particular

Estudio del fondo

1. Planteamiento del caso

La **pretensión** de la recurrente es que se revoque la sentencia controvertida, que confirmó la aprobada por el Tribunal local que desechó su demanda por considerar que la materia de impugnación correspondía al ámbito del Derecho Parlamentario y, como consecuencia, que se analice el fondo de la cuestión planteada respecto el acto primigeniamente controvertido.

Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, la Sala Regional vulneró su derecho de acceso a la tutela judicial efectiva y aplicó precedentes que no corresponden al caso concreto, derivado de que, en su consideración el acto primigeniamente controvertido, no repercute en el desarrollo y organización del parlamento; aunado a que, de no tutelar sus derechos, se fomentaría la violencia institucional de género contra su persona.

En consecuencia, la **controversia** en el asunto que se resuelve se constriñe a determinar si la sentencia impugnada resulta apegada a Derecho o debe revocarse teniendo en cuenta los planteamientos expuestos por la recurrente.

En cuanto a la **metodología**, en primer lugar, se analizarán en forma conjunta los motivos de disenso planteados por Nora Jessica Lagunés

Jáuregui, identificados con los incisos **a)** y **b)**, sin que ello le cause afectación alguna²¹ y, posteriormente se hará pronunciamiento sobre lo planteado en el inciso **c)**.

2. Decisión

Este órgano jurisdiccional **revoca** la sentencia emitida por la Sala Xalapa, así como la dictada por el Tribunal local, al estimar que el acto primigeniamente controvertido puede ser objeto de revisión por los órganos jurisdiccionales en materia electoral, como se expone enseguida.

3. Estudio de los agravios

3.1. Vulneración al derecho de acceso a la tutela judicial efectiva e indebida aplicación de precedentes

A juicio de esta Sala Superior resultan **sustancialmente fundados** los agravios que, identificados con los incisos **a)** y **b)** formula Nora Jessica Lagunés Jáuregui, en los que argumenta que indebidamente la Sala Regional confirmó la sentencia emitida por el Tribunal local, bajo la consideración de que fue correcto el desechamiento de su demanda, al tener el acto primigeniamente impugnado naturaleza parlamentaria, y que ello impedía al órgano jurisdiccional local conocer del fondo de la controversia; además de que la Sala Xalapa sustentó su determinación en precedentes no aplicables de este órgano jurisdiccional, a partir de todo lo cual vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente.

A. Línea jurisprudencial de la Sala Superior respecto de actos que corresponden al ámbito del Derecho Parlamentario

²¹ Tesis de jurisprudencia 4/2000, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

A efecto de resolver lo conducente, es necesario hacer referencia a la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, con relación a la determinación de diversos criterios a partir de los cuales se puede deducir, en principio, qué actos corresponden al ámbito del Derecho Parlamentario, respecto de los cuales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales electorales locales carecen de competencia para conocer, al no tratarse de materia electoral.

A1. Casos varios

Entre estos casos, se encuentran los relativos a la **integración de comisiones legislativas**, dado que ello no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado, al ser un acto que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, **por estar relacionado con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos.**²²

Si bien, es de destacar que al dictar sentencia en el juicio identificado con la clave **SUP-JDC-193/2018**, promovido por Martha Angélica Tagle Martínez, entonces Senadora de la República, a fin de controvertir la omisión de la Junta de Coordinación Política del Senado de incluirla en las propuestas de acuerdos de modificación en la integración de comisiones presentadas al Pleno, esta Sala Superior determinó desechar la demanda, no atendiendo a que la naturaleza del acto controvertido fuera de Derecho Parlamentario, sino al considerar que había quedado sin materia la controversia que motivó la promoción del juicio.

En ese asunto, en el que la demandante adujo violaciones a sus derechos de petición y de ser votada como senadora, en su vertiente de

²² Tesis de jurisprudencia 44/2014, de rubro: COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.

desempeño del cargo, así como que se trasgredía el derecho de voto activo de la ciudadanía que la eligió, este órgano jurisdiccional tuvo en cuenta que, en respuesta a requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, el Director de Asuntos Jurídicos del Senado de la República informó que, mediante acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se propuso al Pleno modificar la integración de comisiones, incluyendo a Martha Angélica Tagle Martínez en dos comisiones; asimismo, que el acuerdo de modificación había sido aprobado por el Pleno del Senado.

Ante tales circunstancias, esta Sala Superior consideró que *“la pretensión de la actora, consistente en formar parte de comisiones legislativas, fue colmada, de ahí que ningún propósito tenga continuar con el litigio”* razón que, como se expuso, determinó el desechamiento de la demanda.

Por otra parte, se ha señalado que tienen naturaleza jurídica parlamentaria los actos relativos a la ***integración o modificación de la Mesa Directiva***, así como la ***integración de Diputación Permanente o de la Junta de Coordinación Política***, ya que se inscriben dentro del funcionamiento orgánico y administrativo del cuerpo legislativo, al ser formas de organización interna para realizar los trabajos preparatorios de las determinaciones que de manera definitiva y vinculante deba adoptar el órgano parlamentario o, en su caso, resuelvan sobre los asuntos que les competen, es decir, que **permiten el desarrollo del trabajo del órgano legislativo.**²³

También corresponden al ámbito del Derecho Parlamentario, los ***acuerdos legislativos para integrar la junta de gobierno, grupos y fracciones parlamentarias, así como comisiones legislativas***, al tratarse de actos relativos a una actuación del Congreso respecto de la

²³ Sentencias dictadas en los juicios SUP-JDC-780/2015 y acumulados, SUP-JDC-2778/2014 y acumulados, así como SUP-JDC-155/2014.

integración de esos órganos, **al ser concernientes a su actuación y organización interna.**²⁴

Similar situación se advierte respecto de la **declaración de procedencia de la acción penal contra un diputado local**, caso en el cual se ha considerado que por tratarse de un procedimiento reglado por normas propias del cuerpo legislativo y el pronunciamiento sobre la declaración de procedencia es un acto de decisión del Congreso que escapa a la materia político electoral, porque constituye una determinación en el **ejercicio de las facultades político-administrativas del Congreso.**²⁵

A2. Con relación a grupos parlamentarios

Ahora bien, de manera particular con relación a aspectos relacionados con los **grupos parlamentarios** en los Congresos, pueden advertirse los siguientes criterios:

a) Modificaciones al Estatuto de un grupo parlamentario

Con relación a la impugnación de actos vinculados al Acuerdo por el que los integrantes del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República modificaron el Estatuto de ese Grupo, se consideró que el acto controvertido correspondía al ámbito parlamentario, tanto desde el punto de vista formal como material.

Desde el punto de vista formal, al ser el documento constitutivo del grupo parlamentario que regula y norma su funcionamiento. Asimismo, lo es desde el punto de vista material, pues el contenido de las modificaciones al Estatuto “*se refiere a **cuestiones propias de la organización interna, del funcionamiento del grupo parlamentario y de algunas prerrogativas de éste, como son, la periodicidad en que***

²⁴ Sentencias dictadas en los juicios SUP-JDC-745/2015 y acumulados, así como SUP-JDC-67/2008 y acumulados.

²⁵ Sentencias dictadas en el recurso de reconsideración SUP-REC-1390/2017, así como en los juicios ciudadanos SUP-JDC-764/2015 y SUP-JDC-765/2015.

*deben conocer los integrantes del grupo ciertos informes, las funciones, atribuciones y responsabilidades de los integrantes del grupo parlamentario (entre los que se encuentra el coordinador), la estructura, integración y atribuciones de los comités integrados al interior del grupo parlamentario, el nombramiento o designación de titulares de órganos internos del grupo parlamentario y la administración de los recursos otorgados al grupo parlamentario”.*²⁶

b) Designación del coordinador de un grupo parlamentario

Con relación a este aspecto, se ha considerado que corresponde al ámbito del Derecho Parlamentario, toda vez que “*los actos impugnados gravitan en torno a la **actuación y organización interna de la Cámara de Senadores**” y se relacionan “con la forma de organización que adoptan los senadores afiliados a un mismo partido político”.*²⁷

c) Remoción de coordinadores de un grupo parlamentario

Se ha considerado que corresponde al ámbito del Derecho Parlamentario, toda vez que la remoción del coordinador parlamentario “*...participa de la naturaleza estructural interna del Congreso del Estado, pues las leyes orgánicas correspondientes por lo general, prevén que la finalidad de los grupos parlamentarios es **coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo**, además de que se constituirán como tales, por decisión de sus miembros”.*²⁸

En la decisión de la que derivó esta tesis, se indicó que el derecho de afiliación no se ve trastocado con la remoción del coordinador, a pesar de que el propio partido la realice, puesto que **no existe un derecho a**

²⁶ Sentencias dictadas en el juicio ciudadano SUP-JDC-995/2013, así como en el asunto general SUP-AG-50/2013.

²⁷ Sentencias dictadas en el juicio SUP-JDC-176/2017 y acumulados, así como SUP-JDC-184/2017.

²⁸ Tesis relevante XIV/2007, de rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE). Así como en la sentencia dictada en el juicio ciudadano SUP-JDC-2999/2009.

ser coordinador parlamentario, salvo que los estatutos partidistas así lo dispongan.

d) Negativa a solicitud de incorporación a un grupo parlamentario

Respecto de la negativa de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, a diversos legisladores, de formar parte del grupo parlamentario diverso al que originalmente integraban, se consideró que es un acto del ámbito del Derecho Parlamentario, por tratarse de un procedimiento regulado por normas internas del cuerpo legislativo, que corresponde a un **aspecto exclusivo de su vida orgánica y administrativa.**²⁹

e) Renuncia a un grupo parlamentario e incorporación a otro

Con relación a la impugnación en contra de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tabasco, respecto de actos relativos a la renuncia de dos diputados a la fracción parlamentaria de un partido político y su incorporación a la conformada por diverso instituto político, se consideró que tal acto no trasciende más allá de la **organización interna del Congreso**, por lo que la integración o modificación de dichos grupos parlamentarios es inherente al Derecho Parlamentario.³⁰

Asimismo, respecto de una toma de nota por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de la renuncia y separación de nueve legisladores de un partido político, para incorporarse a un diverso grupo parlamentario, se consideró que ese acto de la Mesa Directiva, tanto desde el punto de vista formal como material corresponde al ámbito del Derecho Parlamentario, pues ***“gravita en torno a la actuación y organización interna de dicha Cámara, cuestión que escapa al umbral del derecho electoral”.***³¹

²⁹ Sentencia dictada en el juicio SUP-JDC-459/2014. En similares términos, la emitida en el diverso juicio SUP-JDC-2817/2014.

³⁰ Sentencias dictadas en los juicios SUP-JRC-5/2013 y SUP-JRC-7/2013.

³¹ Sentencia en el juicio SUP-JE-27/2017.

Similar situación se estableció respecto de la impugnación de las declarativas de integración de fracciones parlamentarias emitidas por el Presidente de la Mesa Directiva de un Congreso local, con motivo de la renuncia de algunos diputados a la fracción parlamentaria que originalmente integraban y su posterior incorporación a una diversa, al incidir en el Derecho Parlamentario Administrativo ya que se trata de atribuciones del Congreso relativas a la integración de los grupos parlamentarios de la Legislatura, relacionados con **aspectos orgánicos del funcionamiento del cuerpo legislativo**.³²

Es importante señalar que en el referido precedente expresamente se señaló –como una condición relevante para que el caso se ubicara dentro del ámbito del derecho parlamentario– el hecho de que los legisladores se hubiesen separado **por voluntad propia** del grupo parlamentario **y que no impedía a los integrantes participar** en las decisiones relativas a la instalación de la Junta de Coordinación Política y a la integración de los grupos parlamentarios en esa Legislatura.

f) Actos de los grupos parlamentarios respecto de la conformación de la Mesa Directiva del Senado

Con relación a los actos y procedimientos realizados por los grupos parlamentarios para la conformación de la Mesa Directiva del Senado corresponden al Derecho Parlamentario Administrativo, porque “*se trata de una especie de acto intraprocesal, en el marco de un proceso de designación de la mesa directiva del Senado que, eventualmente, tendrá repercusiones en la dirección de este órgano*”. Una situación “*estrechamente vinculada con la **organización y funcionamiento de un órgano de dirección del Senado***”.³³

³² Sentencia en el recurso de reconsideración SUP-REC-95/2017 y sus acumulados.

³³ Sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-1212/2019 y su acumulado.

Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior ha definido los límites de la competencia de los órganos jurisdiccionales electorales para conocer de casos, a partir de la protección de los derechos político-electorales, frente a los que corresponden al ámbito del Derecho Parlamentario. **Sin embargo, dentro de esos casos no se encuentra el supuesto en el que se impugne la determinación de un grupo legislativo de sancionar con la exclusión del propio grupo a alguno o alguna de sus integrantes.**

Asimismo, se advierte que resulta destacadamente relevante para la determinación de la naturaleza parlamentaria de los actos respecto de los cuales no es competente este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los Tribunales Electorales locales, que tales actos correspondan a **cuestiones propias de la organización y funcionamiento del cuerpo legislativo.**

A3. Criterios formal y material para determinar la naturaleza parlamentaria de los actos controvertidos

Ha sido considerado por esta Sala Superior que los órganos del poder público realizan actos que pueden ser analizados desde dos criterios distintos: uno formal y otro material. El primero, el formal, atiende a la naturaleza propia del órgano que emite el acto, en tanto que el segundo, el material, observa la naturaleza intrínseca del propio acto, para considerarlo ya sea administrativo, legislativo o jurisdiccional.³⁴

Tales criterios, formal y material, han sido tomados en cuenta implícita o explícitamente por esta Sala Superior, al determinar si un acto

³⁴ Al respecto véase la tesis de jurisprudencia 2/2001 (considerada ahora obsoleta por Acuerdo General 2/2018 de esta Sala Superior), de rubro: **ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**, que fue emitida respecto de asuntos en los que se impugnaban actos emitidos por los órganos legislativo de las entidades federativas, relativos a la designación de integrantes de los Institutos y Tribunales Electorales locales.

Conforme a esa tesis de jurisprudencia se consideraba que esos actos eran **formalmente legislativos** en tanto que eran emitidos por un Congreso local, pero que, desde un **criterio material**, privilegiando la naturaleza intrínseca del acto, eran **actos administrativos electorales**, en tanto que inciden en la organización de las elecciones.

controvertido tiene naturaleza parlamentaria y por tanto el órgano jurisdiccional electoral carece de competencia para su conocimiento.

Al dictar sentencia en el juicio **SUP-JRC-410/2010**, se desechó de plano la demanda al considerar que el acto controvertido –la integración de Comisiones y Comités del Congreso del Estado de Aguascalientes– forma parte del Derecho Parlamentario, en virtud de que se relaciona con el análisis jurídico de los actos mediante los cuales un Congreso local aprueba la integración de sus órganos internos. Se razonó que el Congreso del Estado lleva a cabo actos **formalmente legislativos y materialmente administrativos** y que el acto controvertido correspondía al ámbito del **Derecho Administrativo-Parlamentario**.

Respecto de la impugnación en la que se controvertían actos vinculados al Acuerdo por el que los integrantes del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República modificaron el Estatuto de ese Grupo, al que ya se ha hecho referencia, al dictar sentencia en el juicio ciudadano **SUP-JDC-995/2013** se consideró que la materia de impugnación está vinculada al Derecho Parlamentario, ya que conforme al punto de vista **formal** el acto reclamado “está encaminado a regular la propia organización del Grupo Parlamentario y, desde el punto de vista **material**, el contenido de las modificaciones al Estatuto *“se refiere a **cuestiones propias de la organización interna, del funcionamiento del grupo parlamentario**”*.

En un diverso asunto, respecto de la impugnación, entre otros, del acuerdo del Pleno del Congreso del Estado de Jalisco, por el que dejó sin efecto el nombramiento de los actores en diversas comisiones legislativas, se desechó la demanda en el juicio ciudadano **SUP-JDC-327/2014**, al considerar que los actos controvertidos se ubican en el ámbito del Derecho Parlamentario Administrativo. Desde un sentido **formal**, “por haberse **emitido por un órgano legislativo**, como lo es la Asamblea de la referida legislatura” y, desde un sentido material, porque está vinculado a “actividades que se relacionan con la

organización, funcionamiento, división del trabajo y desahogo de tareas del órgano legislativo".

Ahora bien, al dictar sentencia en el juicio ciudadano **SUP-JDC-4337/2015 y sus acumulados**, promovido para controvertir, entre otros actos, el acuerdo de la Comisión de Gobierno de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el que se propuso la integración de las comisiones y comités de trabajo interno de ese órgano legislativo, se desechó la demanda al considerar que se trata de una cuestión formal y materialmente parlamentaria. En sentido **formal**, porque el acuerdo "se **emitió por un órgano legislativo** como lo es la Comisión de Gobierno y fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal"; desde un sentido **material**, porque tiene que ver con la conformación de "**órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea**", que corresponden al Derecho Parlamentario Administrativo.

En un diverso asunto del que ya se ha hecho referencia, con relación a la impugnación de la toma de nota por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de la renuncia y separación de nueve legisladores de un partido político, para incorporarse a diverso grupo parlamentario, al dictar sentencia en el juicio electoral **SUP-JE-27/2017** se desechó de plano la demanda, porque se consideró que ese acto, tanto desde el punto de vista **formal** como **material**, corresponde al ámbito del Derecho Parlamentario. Desde el criterio **formal**, porque "**fue emitido por la mesa directiva, órgano eminentemente parlamentario**"; desde el criterio **material**, dado que "tiene que ver con la **integración de grupos parlamentarios al interior del Senado** de la República"; por lo que incide exclusivamente en el ámbito del Derecho Parlamentario Administrativo.

De lo expuesto se advierte que los citados criterios son aplicables para determinar la naturaleza de los actos respecto de los cuales no son

competentes los órganos jurisdiccionales electorales, por ser actos que corresponden al ámbito del Derecho Parlamentario. El **formal** que, como se ha expuesto, atiende a la naturaleza propia del órgano que emite, por lo que será formalmente parlamentario el acto que es emitido por un órgano de los que conforman la estructura del Congreso. El **criterio material** atiende a la naturaleza intrínseca del propio acto, es decir, si es un acto parlamentario administrativo, el que intrínsecamente corresponde a **cuestiones propias de la organización y funcionamiento del cuerpo legislativo.**

A partir de los precedentes analizados, se puede afirmar que el criterio material ha sido destacadamente relevante para determinar que el acto controvertido se encuentra en el ámbito del Derecho Parlamentario Administrativo, situación que impide a los órganos jurisdiccionales electorales conocer de esas controversias, puesto que carecen de competencia.

B. Criterio de la Sala Superior respecto de la relación partido político y grupo parlamentario

Esta Sala Superior, con relación a la situación entre partidos políticos y el respectivo grupo parlamentario, ha considerado lo siguiente:³⁵

- La Constitución federal contempla un principio que permite la agrupación de legisladores en razón de su derecho de afiliación a un partido, lo que se traduce en la conservación del vínculo político entre quien ha sido electo y el instituto político que le postuló, que trasciende incluso durante el desarrollo de las funciones de los legisladores que deben desempeñarlas siguiendo la plataforma política y la corriente ideológica respectiva.

³⁵ Sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-4372/2015 y sus acumulados, así como tesis relevante LXXXVI/2016, de rubro: GRUPOS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS DE UN PARTIDO POLÍTICO. ES CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE EN LA NORMATIVA INTERNA PARTIDISTA SE REGULEN ASPECTOS SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

- De la normativa nacional en la materia se advierte que ha sido un propósito constante y reiterado de los integrantes de los Poderes Legislativos, tanto en el ámbito federal como local, que para el desarrollo de las actividades relacionadas con su función los legisladores se agrupen o integren a partir de su afiliación partidista.
- La formación de grupos o fracciones parlamentarias o legislativas permite a los legisladores que las conforman garantizar el respaldo común de las corrientes o postulados ideológicos que los unen, y que corresponden a los programas, principios e ideas contenidos en los documentos básicos del partido político de que se trate.
- Es notorio que uno de los denominadores comunes que se presentan en la generalidad de las leyes orgánicas de los Congresos federal o locales estriba en la clara intención del legislador de mantener en el ejercicio de la función su afiliación de partido, tal situación denota, implícitamente, la dependencia recíproca entre los partidos políticos y los legisladores que conforman su Grupo o Fracción Parlamentaria o Legislativa.
- A partir del principio constitucional que permite la integración de legisladores, en razón de su afiliación partidista y dada la inexistencia de alguna disposición que prohíba esta relación de interdependencia entre partidos políticos y legisladores, se considera que los partidos políticos válidamente pueden fijar las pautas de organización y funcionamiento de sus grupos parlamentarios, porque al encontrarse constitucional y legalmente permitido, no podría estimarse que se trata de una conducta que invada la esfera del poder legislativo.
- Así, si un candidato es postulado por un partido político y resulta electo, llevaría a cabo el ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que sostenga el partido político.

- No puede considerarse contrario a Derecho que un partido político regule en su normativa interna disposiciones que trasciendan hacia sus Grupos o Fracciones Parlamentarias o Legislativas, sea en el ámbito federal o local, porque desde cualquier perspectiva tales acciones serían compatibles con el derecho que tienen los partidos políticos de regular su vida interna y determinar su organización interior.

Asimismo, es criterio de esta Sala Superior que:³⁶

- Si el ordenamiento constitucional y las leyes orgánicas hacen factible el mantenimiento de la afiliación partidista en el ejercicio de la función legislativa, entonces es constitucional y legalmente válido que los partidos políticos fijen en su normativa interna las pautas de organización y funcionamiento de sus grupos parlamentarios, lo que incluso es compatible con su derecho a regular su vida interna y determinar su organización interior.
- Sin embargo, esto no implica que los partidos políticos en todos los supuestos puedan validar, modificar o revocar los actos o actuaciones de esos grupos relacionados con la función legislativa que tienen encomendada sus integrantes, al existir actuaciones que escapan de la competencia de los órganos internos de los partidos, al corresponder al ámbito parlamentario.
- Si bien un partido político sigue manteniendo un vínculo con los legisladores que postuló, en su momento, tal relación no otorga derecho para que se dé una intromisión a las actividades estrictamente parlamentarias o bien en actuaciones de los grupos legislativos que forman parte de actos complejos propios de esta función.

³⁶ Sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-1212/2019 y su acumulado.

C. Análisis del caso concreto

Como se ha expuesto, este asunto tiene como origen el oficio suscrito por el Coordinador del GLPAN en el Congreso del Estado de Veracruz, por el cual le notificó a la ahora recurrente, Nora Jessica Lagunés Jáuregui, integrante de ese Grupo Legislativo, los resolutiveos de una determinación presuntamente emitida por *“acuerdo de los integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, de fecha 17 de julio del presente año...”*, en la que se le impuso como sanción *“la exclusión del Grupo Legislativo ...”*.

a) Marco normativo

Al respecto cabe señalar que, conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las diputaciones que lo integran tienen, entre otros derechos, el de **organizarse internamente en Grupos Legislativos** conforme a lo dispuesto en la propia ley (17, fracción VI, LOPLEV).

Asimismo, se prevé que el Grupo Legislativo *“es la asociación de Diputados que se constituye para funcionar durante una Legislatura, con el propósito de garantizar la libre expresión de las corrientes políticas representadas en el Congreso; así como participar en la toma de decisiones, coadyuvar en los trabajos legislativos y contribuir a la disciplina interna del Congreso, en los términos que señala la Ley”* (27, párrafo primero).

De esa normativa se advierte que el grupo legislativo se integra con al menos tres diputados y que **sólo puede haber uno por cada partido político** que cuente con representación en el Congreso (27, párrafo primero, LOPLEV).

También se prevé que el Coordinador *“es el portavoz del Grupo Legislativo, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y forma parte de la Junta de Coordinación Política y de la Junta de Trabajos Legislativos”* y que durante el ejercicio de la Legislatura el Coordinador del Grupo Legislativo comunicará las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo (28, párrafos primero y segundo, LOPLEV).

Con relación a esta atribución del Coordinador del Grupo Legislativo, en el artículo 38 del Reglamento para el Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se prevé que *“Las modificaciones en cuanto a la composición de un grupo legislativo, se comunicarán al Presidente y a la Junta de Coordinación Política, con la firma del diputado interesado si se tratare de una dimisión o con la del coordinador del grupo legislativo en el caso de una **exclusión**”*.

Por otra parte, en el artículo 126 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional se establece que *“Las y los funcionarios públicos postulados por Acción Nacional y servidores públicos que sean militantes, deberán desempeñar las funciones que les confieren las leyes, respetando los Principios de Doctrina, las Plataformas y los Programas del Partido”*.

Asimismo, se prevé que las diputaciones locales se constituirán en grupo y que el Presidente del Comité, previa consulta a los interesados, designará un Coordinador de entre ellos.

Esta última disposición se encuentra igualmente contenida en el *Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN*, en cuyo artículo segundo también se agrega que *“Las decisiones del grupo se tomarán por mayoría de votos de los asistentes. El coordinador tendrá voto de calidad en caso de empate. Las decisiones obligan a todos los integrantes del grupo, aún a los ausentes”*.

Respecto de los funcionarios que incurran en violaciones a los artículos estatutarios, en el numeral 128 párrafo 2 de los Estatutos Generales del PAN se prevé que serán sancionados en los términos señalados por los propios Estatutos y los Reglamentos correspondientes.

b) Respuesta a motivos de disenso

Precisado lo anterior, para este órgano jurisdiccional lo **fundado** de los motivos de disenso deriva de que, **la naturaleza del acto primigeniamente controvertido no corresponde al ámbito del Derecho Parlamentario** que impidiera, por carecer de competencia, su conocimiento por los órganos jurisdiccionales electorales y, por lo tanto, **no son aplicables al caso los precedentes**, en los que la Sala Regional y el Tribunal local sustentaron su respectiva sentencia.

En este orden de ideas, la Sala Regional debió considerar fundado y suficiente para revocar la sentencia controvertida, el agravio que identifica en su sentencia como “violación a principios”, en el que la ahora recurrente adujo que el caso sometido al conocimiento del Tribunal local no tiene que ver con el Derecho Parlamentario, porque no se controvierte algún acto que tenga que ver con el funcionamiento o regulación del Congreso del Estado de Veracruz.

Al respecto, se tiene en consideración que Nora Jessica Lagunés Jáuregui controvertió ante el Tribunal local el oficio suscrito por el Coordinador del GLPAN en el Congreso del Estado de Veracruz, por el cual le notificó los resolutivos de una resolución presuntamente emitida por “*acuerdo de los integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, de fecha 17 de julio del presente año...*”, en la que se le **impuso como sanción “la exclusión del Grupo Legislativo...”**.

Tal acto no puede ser considerado como de naturaleza parlamentaria y que por ello estuviera excluido de la competencia de las autoridades jurisdiccionales electorales.

Como se precisó en las líneas que preceden, son aplicables tanto el criterio formal como el criterio material para la determinación de la naturaleza parlamentaria de los actos respecto de cuya impugnación no es competente este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales de las entidades federativas en el ámbito de sus atribuciones.

A consideración de esta Sala Superior, en principio, se debe determinar si el acto primigeniamente controvertido, a partir de los criterios antes analizados, está comprendido en el ámbito del Derecho Parlamentario. Es decir, tomando en cuenta el criterio formal, determinar si ha sido emitido por un ente de la estructura orgánica que conforma al Poder Legislativo del Estado de Veracruz. Asimismo, es destacadamente trascendente analizar si, desde el criterio **material**, tal acto corresponde a **cuestiones propias de la organización y funcionamiento del cuerpo legislativo**, es decir, si está inmerso en la materia parlamentaria administrativa.

En el caso concreto, es dable afirmar que podría actualizarse el **criterio formal** para considerar que se trata de un acto en el ámbito del Derecho Parlamentario, si se atiende a que la resolución sancionadora, cuyos puntos resolutivos fueron comunicados a la diputada Nora Jessica Lagunés Jáuregui por el Coordinador del GLPAN en el Congreso del Estado de Veracruz, mediante el oficio en el que se indica que tal determinación es emitida por "*acuerdo de los integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional*", es decir, presuntamente ha sido emitido por un órgano de los que conforman la estructura del Congreso del Estado de Veracruz, en términos de la respectiva Ley Orgánica.

No obstante lo anterior, en el particular **no se cumple el criterio material** que resulta particularmente determinante para considerar que un acto tiene naturaleza parlamentaria y que, por ello, quedaría fuera de

la revisión por los órganos jurisdiccionales electorales, dado que la resolución sancionadora controvertida intrínsecamente no corresponde a una **cuestión vinculada de manera inmediata y directa a la organización y funcionamiento del Congreso del Estado de Veracruz.**

Si bien los Grupos Legislativos y en el particular el GLPAN es un ente que forma parte de la estructura orgánica del Congreso de Veracruz, de la propia Ley Orgánica se constata que la finalidad del Grupo Legislativo, respecto de la organización y funcionamiento del propio Congreso, consiste en **garantizar la libre expresión de las corrientes políticas representadas en el Congreso; así como participar en la toma de decisiones, coadyuvar en los trabajos legislativos y contribuir a la disciplina interna del Congreso** y, en ninguno de tales aspectos está comprendida la emisión de resoluciones sancionadoras a los integrantes del propio grupo legislativo.

Aunado a lo anterior, subsiste una cuestión litigiosa relativa a determinar la situación jurídica sobre los derechos y deberes derivados de las disposiciones previstas en el ámbito estatutario y reglamentario del PAN, respecto de las y los funcionarios públicos postulados por ese partido político, con relación a la conformación del grupo legislativo en términos de la normativa del Congreso del Estado, cuestión que involucra aspectos vinculados de forma inmediata y directa con el derecho político-electoral de afiliación de las y los diputados que conforman el GLPAN en el Congreso de Veracruz e implica, asimismo, situaciones relacionadas con su derecho de voto en sentido amplio.

Al respecto es de señalar que, como se ha expuesto, un partido político sigue manteniendo un vínculo con los legisladores que, en su momento postuló, de manera que puede establecer disposiciones internas relacionadas con la organización y funcionamiento del grupo legislativo. Sin embargo, ello no otorga derecho para que se dé una intromisión a las actividades estrictamente parlamentarias o bien en actuaciones de

los grupos legislativos que formen parte de actos complejos propios de esa función.³⁷

En este orden de ideas, si bien respecto de asuntos como los relacionados con el acto primigeniamente impugnado en el caso que se resuelve, al no estar vinculado con cuestiones estrictamente parlamentarias o de organización y funcionamiento del Congreso, sería dable que existieran normas internas del grupo legislativo que, dada su autonomía, previeran expresamente la posibilidad de que un órgano del partido político estuviera facultado para resolver las controversias al interior del propio grupo legislativo. Actualmente, tales disposiciones no existen en el caso que se resuelve.

Asimismo, de la revisión de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, del respectivo Reglamento para el Gobierno del Poder Legislativo, que rigen el funcionamiento de los grupos legislativos, así como de los Estatutos Generales del PAN³⁸ y del Reglamento de las relaciones entre ese partido político y los funcionarios públicos³⁹, no se advierte que se otorgue, expresamente a algún órgano, la atribución de resolver los conflictos que surjan al interior del GLPAN.

En las circunstancias particulares del caso, que han sido expuestas, corresponde a los respectivos órganos jurisdiccionales electorales su conocimiento y resolución, a fin de que garantizar el derecho de acceso efectivo a la jurisdicción, respecto de cuestiones tales como la exclusión de integrantes de un grupo legislativo.

c) Decisión concreta

Para esta Sala Superior, no es conforme a Derecho la sentencia emitida por la Sala Regional, al inadvertir que la naturaleza del acto

³⁷ Como se resolvió al dictar sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-1212/2019 y su acumulado.

³⁸ Véase, entre otros, los artículos 87 a 89, así como del 119 a 125.

³⁹ Véase, entre otros, los numerales 126 al 128.

primigeniamente controvertido no correspondía al ámbito del Derecho Parlamentario en sentido material, a partir de lo cual confirmó la sentencia del Tribunal local que desechó la demanda de la ahora recurrente, lo que le generó la vulneración a su derecho de acceso a la justicia.

Así, ante lo fundado de los motivos de disenso analizados, lo procedente es **revocar** la sentencia emitida por la Sala Xalapa, así como, en plenitud de jurisdicción⁴⁰, **revocar** la dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz y ordenar a este último que, en el pleno ejercicio de sus atribuciones, lleve a cabo los actos que correspondan, a fin de que se allegue las constancias necesarias para resolver, en breve plazo, lo que sea jurídicamente procedente respecto de la demanda presentada ante esa instancia local por Nora Jessica Lagunés Jáuregui.

Conforme a lo expuesto, resulta innecesario hacer diverso pronunciamiento con relación al planteamiento de la recurrente, identificado con el inciso c).

Por las razones que han quedado precisadas, emitimos el presente **voto particular**.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

⁴⁰ Conforme a lo previsto en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios.