



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



DERECHOS POLÍTICOS DEL CIUDADANO EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO.
TUTELA EN EL DERECHO ELECTORAL Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO
PARLAMENTARIO

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO

PRESENTA:

LIC. EN D. HÉCTOR EDUARDO MUÑIZ BAEZA

TUTOR ACADÉMICO

DRA. EN C. CON ENF, EN PSIC. ANGELICA GARCÍA MARBELLA

TUTORES ADJUNTOS

DR. EN D. FÉLIX DÓTTOR GALLARDO
DRA. EN D. ALEJANDRA FLORES MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 2022

ÍNDICE

Resumen.....	I
Introducción.....	II
Protocolo del Trabajo Terminal de Grado.....	VI
I. Vinculación con el Área de Investigación.....	1
II. Objeto de Aplicación del Conocimiento.....	1
III. Método de Trabajo.....	2
IV. Resultados.....	2
V. Discusión.....	4
Capítulo Primero. Marco jurídico, características de las instituciones de derecho electoral y de derecho parlamentario.....	4
1. Cuestión previa.....	4
1.1 Los Órganos Legislativos.....	5
1.2 Instituto Nacional Electoral.....	9
1.3 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	10
1.4 Control de constitucionalidad.....	14
1.4.1 Por órgano político.....	16
1.4.2 Por órgano jurisdiccional.....	17
1.4.3 Control por órgano legislativo.....	18
Capítulo Segundo. Marco jurídico mexicano, una nueva dimensión de los derechos.....	21
2. Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.....	21
2.1 Derechos Político-Electorales.....	24
2.2 Maximización de la Protección de Derechos Políticos.....	28
Capítulo Tercero. Elementos de valoración de los procesos jurisdiccionales en el ámbito electoral y su relación con los actos parlamentarios.....	31
3. Cuestiones previas.....	31
3.1 Sobre la pertinencia de los procesos jurisdiccionales electorales respecto del ámbito de competencia parlamentario.....	31
3.2 Protección de los derechos en el proceso jurisdiccional electoral.....	32
Capítulo Cuarto. De la teoría a la Práctica.....	36
4. Análisis Teórico.....	36
4.1 Caso Jaime Fernando Cárdenas Gracia.....	42
4.2 Caso Lourdes Eulalia Quiñones Canales.....	46
4.3 Caso Roberto Gil Zuarth y otros.....	54
4.4 Caso diversos senadores sin grupo parlamentario integrantes del denominado Grupo Plural en el Senado de la República, así como una diputada y un diputado del partido político Movimiento Ciudadano.....	59
Conclusiones.....	65
Propuesta.....	67
VI. Fuentes de Información.....	70

RESUMEN

Este estudio tiene por objeto aportar elementos de análisis respecto de un tema que es recurrente en los tribunales electorales de nuestro país. Hablo de la tutela de derechos político-electorales, cuya materia refiere violaciones a los derechos de ser votado, asociación política, integración de órganos legislativos y electorales y participación en las decisiones políticas del país. Las sentencias sobre ese tipo de derechos también han recibido la influencia de la gran reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo que ha generado que la línea entre la competencia electoral y la parlamentaria sea cada vez más delgada.

Palabras clave: Derecho parlamentario, derecho electoral, derechos políticos, derechos humanos, jurisdicción.

ABSTRACT.

This simple study aims to provide elements of analysis regarding an issue that is recurrent in the electoral courts of our country. I speak of the protection of political electoral rights whose subject refers to violations of the rights to be voted, political association, integration of legislative and electoral bodies and participation in the political decisions of the country. Judgments on such rights have also been influenced by the major constitutional reform in human rights in June 2011, which has meant that the line between electoral and parliamentary jurisdiction is increasingly thin.

Keywords: Parliamentary law, electoral law, political rights, human rights, jurisdiction.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto de estudio la relación que guarda la protección de los derechos político-electorales con el derecho parlamentario, desde el ámbito de competencia de aplicación tanto de la materia electoral como de la legislativa. Como método de trabajo, se revisa el marco jurídico vigente que regula la integración y facultades de los órganos legislativos y del ámbito electoral con la finalidad de contar con elementos de valoración de los asuntos en los que, si bien se han originado como un procedimiento dentro del ámbito electoral, la emisión del acto impugnado se produce en el ámbito legislativo, por lo que la resolución que emite el órgano jurisdiccional electoral termina por recaer en el ámbito de competencia parlamentaria, en virtud de sus efectos, incidiendo de manera directa en las decisiones que son propias de los órganos de decisión de los cuerpos legislativos que gozan de autonomía.

Existen múltiples casos que se ventilan en la esfera de competencia electoral que, dada la materia en litigio, necesaria y justificadamente deben transmitir sus efectos hacia el ámbito parlamentario, como es el caso del derecho a asumir los cargos de elección popular, tal y como sucede en las cámaras y congresos legislativos, que se hace valer cuando alguna instancia administrativa o legislativa niega a quien tiene el derecho político electoral de ejercerlo pues, de no existir los recursos legales, tal derecho sería nugatorio, además de que la jurisdicción electoral es la única que puede ordenar a un órgano parlamentario que se acate una resolución que establece si puede o no tomar protesta en el cargo quien, habiendo sido electo, acude a la autoridad electoral, con la finalidad de que se le restituya en el ejercicio del derecho violado.

En ese contexto, este trabajo plantea revisar las características y competencias de los órganos que intervienen en la materia electoral y la parlamentaria, así como las principales modificaciones que se han realizado al marco jurídico nacional, para arribar finalmente a resultados surgidos a partir del estudio de casos particulares,

analizando los argumentos jurídicos que han dado sustento a las resoluciones emitidas por los tribunales electorales y su posterior cumplimiento o incumplimiento por los órganos legislativos de gobierno y funcionales, así como la consecuente orden de acatamiento en los términos ordenados por las sentencias respectivas, aún y cuando en el tiempo de cumplimiento se haya presentado la imposibilidad para lograr los acuerdos necesarios en el orden parlamentario o no se haya afectado el funcionamiento de otros órganos del Estado, ello, con el propósito de llegar a conclusiones que permitan comprobar o refutar la hipótesis planteada.

El análisis se dirige entonces a resoluciones en las que la intervención de la jurisdicción electoral, dentro de la competencia parlamentaria, obligan al cumplimiento de la sentencia, en la que no se muestra con claridad suficiente el sustento, al ponerse de manifiesto una imposibilidad para acatarla en los términos resueltos, ante la falta de acuerdos políticos al interior del órgano legislativo obligado, situación que termina por transgredir de alguna manera la autonomía con la que ha de regirse la actividad parlamentaria para decidir en los tiempos y formas que le permita su propia regulación, inclusive, aquellas resoluciones en las que la justificación sobre la injerencia de la justicia electoral debiera advertirse de tal forma que no haya lugar a dudas de que la competencia asumida, desde la presentación del juicio respectivo, es correcta, y que tanto el contenido de la sentencia como sus resoluciones tienen el sustento necesario para incidir en la voluntad y accionar de un órgano legislativo colegiado de carácter autónomo, como lo es del Congreso de la Unión.

Así, se plantea un estudio relacionado con la justificación de diversas sentencias que los tribunales electorales han emitido para incidir en el ámbito de autonomía de los entes que se rigen por el derecho parlamentario, donde se contempla el análisis de sentencias que se dieron posteriores a la reforma constitucional en el 2011 en materia de derechos humanos en México. En este contexto, es importante observar que el avance de este tipo de resoluciones en la materia electoral, contrasta con el

desarrollo que ha tenido el Derecho Parlamentario, en cuanto a delimitar la aplicación de la normatividad con base en la señalada reforma.

Con ese propósito se ubicarán estas controversias, provenientes de la autoridad en la materia, a efecto de realizar como ya se mencionó, una revisión a esta actividad jurisdiccional, en aras de obtener la mayor información jurídica respecto de la forma de resolver este tipo de asuntos que involucran normas y actos de derecho parlamentario, en ejercicio de su autonomía constitucional, vistos y juzgados desde la jurisdicción electoral.

Los tópicos mencionados se abordan mediante el siguiente esquema de desarrollo, con la finalidad de llevar la discusión desde las consideraciones teóricas y normativas, hasta llegar a la revisión de los asuntos de aplicación particular para, con ello, arribar a conclusiones generales respecto de la problemática que se plantea.

En el capítulo primero se sitúa el marco jurídico aplicable así como las características que revisten las instituciones que actúan dentro del ámbito del derecho parlamentario y el electoral en nuestro país, fundamentalmente en el ámbito federal, considerando de manera destacada a las cámaras del Congreso de la Unión, en cuanto a la primera rama y, por lo que hace a la segunda esfera, al Instituto Nacional electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; instituciones del Estado mexicano que desarrollan los mecanismos constitucionales y legales para el cumplimiento de sus fines. En este apartado también se incorpora la mención a los medios de control constitucional como instrumentos que buscan preservar el orden jurídico creado desde la Carta Magna, lo cual es relevante en función de los distintos órganos que intervienen según el tipo de control de que se trate.

El capítulo segundo aborda la reforma a la Constitución Federal en materia de derechos humanos, verificada en junio de 2011, en virtud de la trascendencia que dicha reforma ha tenido en todos los órdenes del ejercicio público, subrayando la

importancia que reviste para la emisión de criterios y la resolución de asuntos en el ámbito de la jurisdicción electoral. En ese sentido, se desarrollan los aspectos principales de la tutela de los derechos políticos electorales, incluyendo el análisis sobre la maximización de este tipo de derechos a partir de la citada reforma a la Constitución, conforme a la aplicación del principio *pro-persona*.

El capítulo tercero dirige el trabajo hacia la identificación de los componentes de los procesos que se desarrollan en el ámbito electoral, a fin contar con mejores elementos que permitan valorar la justificación de las resoluciones dictadas en ese ámbito y, con ello, tener una base más consistente que ayude a dilucidar si un acto originado en el campo de acción de los órganos legislativos, en el ejercicio de una facultad autónoma otorgada desde la Constitución o la ley, impugnado mediante un juicio para la protección de los derechos políticos electorales, pertenece su tutela solamente al derecho parlamentario o si, por el contrario, es susceptible de tutela judicial en el ámbito del derecho electoral.

En el capítulo cuarto se incorpora un análisis de las teorías desarrolladas en torno a la autonomía parlamentaria y se efectúa el análisis particular de distintas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, caracterizadas por la protección a los derechos político-electorales del ciudadano, considerados como derechos humanos a partir de la reforma constitucional en esa materia, las cuales han desembocado en la intervención de la justicia electoral en asuntos revestidos de autonomía, emanados de las cámaras legislativas dentro del ámbito del Derecho Parlamentario.

PROTOCOLO DEL TRABAJO TERMINAL DE GRADO

Línea de investigación en que se ubica el trabajo, argumentando sobre la relación que existe entre ambos.

La línea de investigación que prevalece en el presente trabajo la constituyen fundamentalmente los asuntos que han involucrado la materia electoral y la parlamentaria, dada la naturaleza de los actos materia de dichos casos, que se han definido por la tutela judicial en el ámbito electoral, de donde se advierte la relevancia de profundizar en la ruta que han seguido este tipo de conflictos, de tal forma que se distinga perfectamente el ámbito que corresponde a cada jurisdicción, lo cual dará lugar a establecer propuestas a considerar en los futuros casos que se presenten.

Aún y cuando estudiosos se han abocado a disertar sobre la problemática relativa al ámbito de aplicación de las normas, cuando se trata de derechos que pueden ser tutelados por el derecho electoral y, sin embargo, inciden en el ámbito del derecho parlamentario, es posible enriquecer este campo de análisis mediante la investigación de los resultados que hasta ese tiempo se han obtenido en la emisión y aplicación de los juicios, con posterioridad al desarrollo del sistema de convencionalidad en materia de derechos humanos, pues ello ha derivado en un mayor alcance de las propias resoluciones que anteriormente no tenían.

Título del trabajo de investigación.

Derechos políticos del ciudadano. Tutela en el derecho electoral y su relación con el derecho parlamentario.

Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación.

El Dr. Luis Raigosa Sotelo en su estudio *El derecho electoral y el derecho parlamentario. Los límites de la competencia del TEPJF*,¹ ha señalado lo siguiente:

“En varias de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal, este órgano jurisdiccional conoció y resolvió sobre cuestiones jurídicas que afectan actos o situaciones propias del ámbito legislativo; es decir, dentro del espacio de las relaciones que suelen darse al interior de los órganos de representación popular, como un Congreso local, la Cámara de Diputados o el Senado de la República”.

Pero en los asuntos de referencia, el TEPJF intervino a solicitud de ciudadanos quienes requirieron la protección jurisdiccional que despliega este órgano, a través de la vía procesal propia para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano. Las soluciones aportadas en los casos analizados muestran diferentes posiciones jurídicas de los integrantes del órgano jurisdiccional, y las soluciones dadas en ellos pueden evidenciar, asimismo, en opinión del suscrito, la necesidad de estudiar algunos elementos que soportan teóricamente las decisiones.

Específicamente, la problemática que se desarrolló en los diversos casos que fueron analizados, muestran la necesidad de explorar los ámbitos que son propios del campo del derecho parlamentario y los que pertenecen al espacio de regulación del derecho electoral, pues de la posible distinción de los linderos propios de ambas parcelas jurídicas puede justificarse la competencia que es propia de este Tribunal y, consecuentemente, la que está fuera de ella”.

Los anteriores señalamientos son un antecedente del conocimiento de la materia que se aborda en el presente trabajo, ya que la problemática que se plantea debe analizarse en función del desarrollo de los derechos políticos del ciudadano, que han alcanzado una dimensión diferente a partir de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, lo que puede implicar que asuntos que no

¹ http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/21_derecho.pdf

encuadraban dentro de la tutela del derecho electoral y se ubicaron en su momento dentro del contexto parlamentario, ahora no permitan tal interpretación.

Así, por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1120/2008, el veintisiete de agosto de dos mil ocho, sostuvo que el derecho político electoral a ser votado, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular y que, esta prerrogativa, abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electo; el derecho a permanecer en él, y el de ejercer las funciones que le son inherentes.

Este sentido es correcto aún después de diez años de emisión de nuevas sentencias, toda vez que el derecho a ser votado debe respetarse hasta el ejercicio del cargo de elección y, por ende, es viable que la resolución dictada en la competencia electoral trascienda sus efectos hasta la competencia del ámbito parlamentario pues, de no ser así, el referido derecho de ser votado se vería irremediablemente conculcado.

Ahora bien, con posterioridad a los estudios citados, se han emitido una serie de resoluciones que tienen que ver principalmente con omisión legislativa de alguna de las cámaras en llevar a cabo determinados actos con el fin de completar un órgano electoral específico, como el Consejo General del hoy Instituto Nacional Electoral o bien de la propia Sala Superior del TEPJF.

En estas sentencias se han realizado consideraciones con las que se pretende justificar la injerencia de la autoridad jurisdiccional electoral en el terreno de actuación de los órganos legislativos, no obstante que en este tipo de asuntos se presentan elementos que no necesariamente implican un incumplimiento por parte

del órgano legislativo, que conlleve una consecuencia como la que el tribunal electoral ha determinado debe darse.

En ese orden de ideas, se toman como base del presente proyecto los antecedentes antedichos, pero el estudio considera la necesidad de profundizar en esta problemática de competencia para conocer si, en resoluciones posteriores a los asuntos analizados, se han resuelto los posibles conflictos sobre los límites de tutela entre un ámbito y otro y cuales han sido las consideraciones y determinaciones adoptadas, es decir, si se inclinan a un criterio a seguir o se continúa en la inercia de cada asunto en particular. Esto, en función de acercar lo más posible la investigación a la solución jurídica de la problemática descrita.

Objeto de Estudios.

- a) Generales:** Conocer la tendencia de los diversos tribunales en materia electoral, en la resolución de los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, que enmarcan el problema planteado, así como las objeciones a estos a fin de dilucidar respecto de su sustento.

- b) Específicos:** Analizar los criterios vertidos en las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, que identifiquen claramente los elementos que se presentan para asumir la competencia electoral respecto de la materia parlamentaria, con el propósito de arribar a conclusiones respecto de la problemática de competencia en dichas materias cuando se involucran derechos políticos de los integrantes de los órganos legislativos.

Planteamiento del problema.

Existe una línea muy delgada para establecer si un acto controvertido mediante un juicio para la protección de los derechos políticos electorales es susceptible de tutela judicial únicamente en el ámbito del derecho electoral o, hasta donde es válido que sus efectos trasciendan al derecho parlamentario y se sobrepongan al ejercicio de

la autonomía que la Constitución confiere a los órganos legislativos en cuanto a sus procesos internos de decisión.

Ante ello, es de particular interés revisar la actividad jurisdiccional con la finalidad de obtener la mayor información jurídica respecto de la forma de resolver este tipo de conflictos, que incursionan en el campo de competencia entre una materia y otra toda vez que, es ahora más común que juicios del orden electoral irradien sus consecuencias hacia el terreno parlamentario, con base en el ejercicio de los derechos político electorales de los integrantes de los cuerpos legislativos que, finalmente, trastocan la autonomía de éstos.

Ello, aún y cuando puede considerarse que existe plena justificación en muchos de los casos, como los relativos al derecho de asumir el cargo para el cual fue electo el ciudadano, pues evidentemente la tutela del derecho a ser votado no culmina con la entrega de la constancia respectiva sino que es menester el pleno ejercicio del cargo de elección.

No obstante, existen casos en los que se alega determinada omisión suscitada en el ámbito del derecho parlamentario, que obedece a la propia naturaleza autónoma de los órganos legislativos y que, no necesariamente, afectan el funcionamiento de otros órganos del Estado o de los propios procesos electorales, o bien, el cumplimiento del acto reclamado no ha sido posible debido a la imposibilidad para lograr la votación mayoritaria requerida constitucional o legalmente, sin embargo, en las resoluciones recaídas a este tipo de juicios se resuelve su cumplimiento por parte de las cámaras legislativas, sin tomar en cuenta elementos como los señalados, aún a costa de la autonomía que les es inherente.

Esto es, casos en los que el cuerpo legislativo, por ejemplo, no ha logrado en el término legal los consensos necesarios dentro de sus órganos de gobierno o en las propias comisiones, donde interactúan las distintas fuerzas políticas en ellas representadas, a efecto de concretar una reforma o un nombramiento y que, en razón de la instancia jurisdiccional iniciada por alguno de los legisladores integrantes, por ejemplo, que denuncia tal situación a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales, en el que se alega la vulneración a

su derecho a participar en los asuntos de la nación, genera la emisión de una resolución que se sobrepone a la voluntad del órgano legislativo autónomo que obedece a normas aplicables estrictamente dentro del ámbito parlamentario.

En ese contexto, es indudable que en la tramitación y resolución del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos, ha cobrado especial relevancia y genera, como en otras materias, un efecto directo en las resoluciones que en acatamiento al principio *pro- persona* emiten los tribunales

Justificación del problema

El estudio de la problemática que se plantea en el presente trabajo encuentra plena justificación en la necesidad de generar conocimiento útil para una valoración más profunda de la forma en que la justicia electoral resuelve determinados asuntos en los que se ve involucrada la autonomía legislativa.

Lo anterior, con la finalidad última de que se preserve el orden constitucional vigente en cuanto a la separación de poderes y que no existan actos jurisdiccionales que se emitan y deriven en cuestionamientos sobre su legitimidad y la proporcionalidad de sus efectos, en perjuicio de la autonomía de otro poder.

Delimitación del problema

a) Espacial: Territorio Nacional.

Toda vez que, tanto en el ámbito federal como local, se suscitan controversias que tienen que ver con la tutela de los derechos político electorales de ciudadanos, tanto en lo particular como de integrantes de los cuerpos legislativos, que involucran a la vez normas de derecho electoral y del ámbito parlamentario; por lo que el análisis del contexto de los casos en el espacio nacional aporta elementos de importancia para los fines de esta investigación.

b) Temporal: A partir de la aplicación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en la resolución de juicios para la protección de los derechos político electorales por parte de los órganos jurisdiccionales, en materia electoral.

A partir del avance de los derechos político-electorales de los ciudadanos, se han venido desarrollando importantes criterios en la materia electoral, considerados ya como derechos humanos.

Desde esa perspectiva, es relevante revisar algunas de las controversias en las que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y sus salas regionales, han venido resolviendo, pero ya desde una visión más amplia respecto a la tutela de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, conforme a la reforma constitucional de 2011.

c) Material: Sentencias y criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los criterios emanados de la Sala Superior en materia electoral, sirven de apoyo al trabajo que se presenta, toda vez que la investigación a realizar parte de la base del desarrollo y evolución de esta disciplina en su relación con el ámbito parlamentario.

De tal forma que los criterios jurisprudenciales y relevantes, así como las sentencias emitidas en cada caso particular, constituyen un acervo que seguramente vendrá a otorgar luz en la investigación del tema que se propone.

Hipótesis de la Investigación

Si bien los derechos político-electorales, en aspectos como el derecho a ser elegido a un cargo de elección popular, el derecho a permanecer en éste y a ejercer las funciones atinentes al mismo, entre otros, son susceptibles de ser dirimidos ante una instancia jurisdiccional electoral que permita reflejar sus efectos hacia el ámbito legislativo, no necesariamente sucede con lo mismo en asuntos en los que se alega la conculcación del derecho a participar en los asuntos de la nación, como el votar determinado proyecto de ley o ratificar un nombramiento o elegir a un titular para un órgano del Estado.

Ello, dada la existencia de elementos fundamentales a considerar en la emisión de cada acto, como los relativos a la afectación real del funcionamiento del órgano al que pertenece el nombramiento o la imposibilidad de lograr los votos necesarios, en acuerdo con los diversos grupos parlamentarios que integran los cuerpos legislativos a fin de lograr las mayorías requeridas por la normatividad aplicable.

Así, se plantea la siguiente **hipótesis**:

En la tutela derechos políticos de los integrantes de los cuerpos legislativos, que no tienen que ver con el acceso al cargo de elección, sino con actos que dependen de las decisiones autónomas de sus órganos, de composición política plural, no se justifica en el ámbito electoral, cuando éstos obedecen a situaciones estrictamente del orden legislativo que tienen que ver con la forma de autogobernarse y que la omisión en la realización de los actos impugnados, no afecta el funcionamiento de otros órganos del Estado o bien existe una imposibilidad para cumplir en tiempo y forma lo ordenado en la resolución, al no lograr las mayorías exigidas por la propia Constitución y las leyes.

Esquema de trabajo

- a) La investigación documental: Recopilación de antecedentes a través de documentos, principalmente sentencias, votos particulares y textos doctrinarios.

- b) La Observación histórica: Observar el comportamiento (tendencia) de los juzgadores al resolver este tipo de asuntos para analizarlos y proyectarlos hacia futuras controversias.

- c) El análisis de las resoluciones que se refieren a los casos particulares que contienen los elementos considerados en la hipótesis planteada, resueltos en la jurisdicción electoral.

Metodología a desarrollar

- a) **Inducción:** Se propone este método a fin de partir de los casos particulares a la generalización, es decir, tomar como base el estudio de cada caso resuelto por los tribunales con el propósito de llegar a conclusiones y premisas generales.

- b) **Análisis y síntesis:** Identificar las partes de cada juicio que se revisa, para conocer la realidad de su resolución en el tiempo que ésta se dio, y así poder establecer relaciones de causa efecto respecto de los actos impugnados, los derechos protegidos y las autoridades emisoras del acto, para determinar el ámbito de tutela judicial o administrativa que corresponde a este tipo de asuntos.

Fuentes de información.

- a)** Fuentes primarias: Legislación, sentencias, libros, investigaciones, revistas de derecho, periódicos, diarios, documentos oficiales, informes de tribunales.

- b)** Fuentes secundarias: Estudios que interpreten las sentencias, así como el desarrollo de la doctrina en la materia.

I. VINCULACIÓN CON EL ÁREA DE INVESTIGACIÓN

La problemática que se analiza tiene como elemento fundamental de estudio el Derecho Parlamentario, principalmente por lo que hace a las funciones y competencias que ejercen los órganos legislativos, en relación con la actividad jurisdiccional dentro del ámbito electoral, cuando se tutelan derechos político-electorales de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, ante omisiones legislativas en el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden de acuerdo al marco jurídico que les aplica.

Esto es, aún y cuando el estudio planteado versa en buena medida acerca del sustento de diversas controversias, suscitadas dentro del ámbito electoral, dicha actividad se relaciona estrechamente con la investigación que se efectúa dentro del ámbito de aplicación del Derecho Parlamentario.

II. OBJETO DE APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO

El objeto de aplicación lo constituye la necesidad de arribar a la mayor certeza posible, respecto de si es justificado que la jurisdicción electoral, principalmente al resolver controversias en materia de ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, se extienda hacia actos revestidos de autonomía parlamentaria que se llevan a cabo en el ámbito de competencia legislativa y, corresponde precisamente a los órganos legislativos, su decisión y aplicación por vías distintas a la jurisdicción electoral, cuando existen elementos que así lo permiten.

En ese sentido, el conocimiento que se genera a partir del desarrollo de este trabajo, tiene aplicabilidad en la discusión y resolución de casos particulares que se ventilan en el orden jurídico electoral y tienen como materia el campo del Derecho Parlamentario y, fundamentalmente, las consecuencias que acarrearán dentro de la actividad propia del poder legislativo, en detrimento de su autonomía.

Lo anterior tiene la intención de contribuir en la medida de lo posible a conseguir una mejor conceptualización de los actos eminentemente parlamentarios, así como

una mayor claridad respecto de los límites de la actividad jurisdiccional electoral, respecto de determinados actos inherentes al poder legislativo.

III. MÉTODO DE TRABAJO

Se plantea la utilización de un método inductivo, como una estrategia de razonamiento lógico, toda vez que se considera benéfico para los fines de la investigación, el partir de los casos particulares que se ventilan en el ámbito de la jurisdicción electoral para así arribar a argumentos generales que den respuesta a la discusión; es decir, se propone que desde el análisis que se lleve a cabo de cada caso de interés resuelto por los tribunales, es factible obtener conclusiones y premisas generales que abonen a la comprobación, en su caso, de la hipótesis planteada.

Identificar los elementos de consideración de cada juicio que se revisa, a fin de conocer la justificación de la resolución, considerando la temporalidad en que ésta se dio, es decir, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y, así, estar en posibilidad de emitir una valoración acerca de si la tutela judicial electoral debe corresponder al tipo de asuntos que se revisan en el presente trabajo.

IV. RESULTADOS

Sin duda el cimiento de la autonomía parlamentaria radica en la garantía de su desenvolvimiento normal y la libre actuación del Parlamento, sin intrusiones de otros poderes que puedan perturbar el correcto funcionamiento de las cámaras legislativas.

La frontera entre la autonomía parlamentaria y la tutela de los derechos político electorales es cada vez menor, de tal forma que dicha tutela se ejerce respecto de determinados actos del ámbito meramente parlamentario, lo cual si bien tiene justificación en casos como la asunción y ejercicio de los cargo de elección popular, entre otros, derivado de la investigación realizada, se obtiene que la omisión en la

realización de actos legislativos en asuntos que conciernen a la elección o ratificación de nombramientos de otros órganos del Estado, no debe tutelarse mediante la jurisdicción electoral, cuando no se ha afectado el funcionamiento del órgano del Estado correspondiente o bien, ha existido imposibilidad para concretar las mayorías que constitucional o legalmente se exigen para esos nombramientos.

Al no valorarse adecuadamente los anteriores elementos en las resoluciones revisadas en el presente trabajo, se considera que pueden resultar en una intromisión en la autonomía interna de los órganos legislativos de decisión y funcionales, en los que no se justifica la intervención de la jurisdicción electoral, dado que éstos atañen solamente a la organización y funcionamiento interno de los órganos legislativos que se circunscriben al ámbito estrictamente parlamentario.

Así, con base en los casos particulares que fueron objeto de la investigación, resulta que si bien no todos los actos realizados en ejercicio de la autonomía de los órganos legislativos son susceptibles de abstraerse del control jurisdiccional en la materia electoral, aquellos en los que se presentan las situaciones referidas, que evidencian la no afectación a funciones de los órganos del Estado o no alcanzan la mayoría exigida para concretarlos y tienen como basamento su autogobierno y autorregulación, no deben estar sujetos a la jurisdicción y competencia electoral.

V. DISCUSIÓN

Capítulo Primero.

Marco jurídico, características de las instituciones de derecho electoral y de derecho parlamentario.

1. Cuestión previa.

La Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos es el origen del sistema que marca las formalidades que existen en nuestro país. Es la Ley Suprema que permite la creación de nuevas leyes que, a la vez, estas mismas establecen los órganos y procedimientos para crear o modificar una legislación y, al mismo tiempo, señala los derechos y obligaciones que tiene la ciudadanía.

Por otra parte, existe un orden político que se define a partir de las reglas formales e informales que regulan los mecanismos de acceso al poder, así como su ejercicio. Estas formalidades, podemos referirlas como las reglas, todas ellas formales, que se encuentran escritas y codificadas en documentos oficiales y de autoridades correspondientes y, las informales, que son todas aquellas que no cuentan con estas características sino que tienen su origen en la experiencia y práctica social.

Las Instituciones constituyen el entramado que sostiene el orden político que encuentra su base en las leyes. Jon Elster señala que estas son los mecanismos que hacen que los individuos y los grupos sigan lo que la ley marca, pues si no tienen efectividad las leyes pueden convertirse en letra muerta.²

Es decir, son los instrumentos creados por el ser humano para resolver problemas sociales. Douglass C. North, señala que el papel principal de las instituciones es el de “reducir la incertidumbre” mediante una serie de mecanismos que vuelven más

² Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, número 194, México, 2007, p. 2. Disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1388/74917.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

predecible el comportamiento de los individuos y los resultados de la interacción entre ellos.³

Además de ser las que permiten al Estado realizar su fin que, con la concepción del Estado Moderno, ya no son solo medios, sino que son fines, principalmente para la consolidación de la democracia y México no se ha encontrado exento de dicho proceso. Un ejemplo de ello lo encontramos precisamente en el ámbito electoral, cuyas instituciones y reglas comprenden el derecho electoral.

Toda vez que la materia de estudio del presente trabajo tiene como objeto principal la justificación que ostenta la actividad jurisdiccional que se desarrolla en determinados asuntos del orden electoral, cuyas resoluciones terminan rigiendo en el campo legislativo, es relevante situar el marco jurídico de referencia así como las características que revisten los órganos que participan dentro del derecho parlamentario y el electoral en nuestro país, fundamentalmente en el ámbito federal.

1.1 Los Órganos Legislativos

La naturaleza, integración y actividad del Congreso de la Unión se encuentra regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte aún vigente, así como por los reglamentos, estatutos, lineamientos y acuerdos emanados de cada una de las cámaras legislativas.

Conforme a estas disposiciones, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, constituido por la Cámara de Senadores y por la Cámara de Diputados, que tiene la facultad de producir las leyes que rigen la vida social o de modificar las ya existentes.

³ Ibidem. p.4

El Congreso de la Unión, a través de los Senadores y Diputados, propone iniciativas de ley (art. 71, fracción II CPEUM), que posteriormente se discuten y, si es el caso, se aprueban; el artículo 73 constitucional establece las facultades del Congreso de la Unión, es el dispositivo que le otorga la atribución para legislar en diversas materias como: salubridad general, hidrocarburos, minería, comercio, nacionalidad, vías generales de comunicación, delincuencia organizada, contabilidad gubernamental, turismo, seguridad nacional, entre otras que se han venido sumando a una larga lista. Por su parte los artículos 74 y 76 contienen las facultades que son del exclusivo ejercicio de cada una de las cámaras, donde se incluye el nombramiento y ratificación de distintos servidores públicos, correspondientes a diversos órganos del Estado.

Al interior de cada una de las Cámaras existen órganos de gobierno en los que se integran las diversas expresiones políticas de los grupos parlamentarios con representación suficiente para ello, tales como la Junta de Coordinación Política y la propia Mesa Directiva, en cuyo seno se procesan importantes decisiones que atañen a los asuntos más relevantes respecto de los cuales tiene competencia originaria, así como de aquellos que les son puestos en conocimiento por los distintos órdenes de gobierno y demás entes del Estado mexicano.

Por otra parte, se conforman las comisiones legislativas que son órganos colegiados que favorecen la división de trabajo de las Cámaras, debido a la especialización de cada una de ellas, conforme a las dependencias en que se divide la Administración Pública Federal, las cuales trabajan en los asuntos que le son turnados por la Mesa Directiva en las materias de su competencia; éstas se integran de manera plural y su trabajo es coordinado por una Junta Directiva compuesta por un Presidente y al menos dos Secretarios, en el caso del Senado, y por un Presidente y los Secretarios necesarios, que reflejen la pluralidad en la Cámara de Diputados.⁴

⁴ Montoya Pérez, Oscar, Coordinador, *Diccionario Jurídico*, Número de Registro: 03-2016-053009540100-01. Disponible en: <http://www.diccionariojuridico.mx/index.php>

Cabe señalar aquí que dichas comisiones, así como los órganos de gobierno, se integran por legisladores de los diversos grupos parlamentarios con derecho a ello, según el tamaño de la representatividad que ostenten en la respectiva cámara, y sus decisiones se toman en razón de la mayoría que las apoya por lo que, de no alcanzarse tal mayoría, el asunto en discusión no puede ser turnado al pleno sino mediante reglas excepcionales.

El teórico Juan Carlos Cervantes Gómez, sostiene que:

El Congreso mexicano, al igual que la mayoría de los órganos parlamentarios del orbe, es un órgano complejo que a su vez se divide en una gran cantidad de órganos internos que podemos dividir en rectores y funcionales, los cuales interactúan para llevar a cabo las funciones que tiene conferidas el Poder Legislativo. El hecho de que sea un órgano complejo no es sinónimo de que sea un órgano ineficaz; por el contrario, las estructuras ampliamente desarrolladas, son un apoyo especializado del Congreso que le permiten optimizar sus recursos y ser más eficaz en su trabajo; adicionalmente, la concentración de algunas decisiones (...) ⁵

Las comisiones, son órganos de gran importancia para el funcionamiento de las Cámaras, que no se reduce a la materia de formación de la legislación, ya que, mediante las comisiones, las Cámaras ejercen todas sus facultades; es por esta razón que, de la operación eficiente y eficaz de estos órganos funcionales, depende el buen funcionamiento de toda la Cámara. Tomando en cuenta lo anterior, nos abocaremos a su análisis pormenorizando. ⁶

Los expertos a lo largo de su estudio han señalado una serie de características que tiene el Derecho Parlamentario, algunas de las que señala el teórico Berlín Valenzuela, sobre el concepto de derecho parlamentario, es que se constituye por

⁵ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*, México, Serie Roja, Cámara de Diputados, junio 2012. p. 45.

⁶ *Ibidem*, p. 93.

el conjunto de normas que rigen la actividad de las asambleas legislativas, en lo tocante a su administración y funcionamiento.⁷

El concepto de Derecho Parlamentario que refiere Juan Carlos Cervantes Gómez, es aquél que (...) *puede ser considerado una disciplina que estudia las reglas de organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas, o bien, el conjunto de normas que regulan la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, en tanto asamblea representativa, así como los deberes y prerrogativas de los legisladores.*⁸

Se puede advertir entonces, que el derecho legislativo es la acción soberana que realiza el Poder Legislativo, que tiene su base en el orden constitucional y las normas que formula, atendiendo a la normatividad legislativa, debe siempre tener como origen y estar en armonía con la Carta Magna, pues de ella deriva la potestad que el pueblo ha conferido a través del Pacto Federal a los integrantes del Supremo Poder de la Unión, en este caso al Legislativo.

Lo anterior sirve de marco para el propósito del presente análisis, ya que es necesario que se encuentre debidamente fundada y motivada la acción jurisdiccional, ajena al Poder Legislativo, cuya determinación influya en su actuar para ordenar tal o cual actuar en cumplimiento a una sentencia, como se han dado casos en que una de las cámaras del Congreso de la Unión, o una legislatura estatal, ha de acatar lo resuelto por un tribunal electoral, en detrimento de su autonomía expresada en el ámbito constitucional y parlamentario, por lo cual debe ser el mismo orden constitucional y legal el basamento para causar justificadamente esa intromisión.

⁷ Citado por Ramos Ramos, Octavio, *El control judicial electoral de la función parlamentaria*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, p. 191. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11946>

⁸ Cervantes Gómez, Juan Carlos, op. cit, p. 5

1.2 Instituto Nacional Electoral

Las elecciones son la piedra angular para medir que tan democrático o no es un Estado. El método para competir por el poder que distingue a las democracias. Para que una democracia funcione se requiere no sólo que haya elecciones regulares, sino que los resultados sean confiables y creíbles. En México, la desconfianza y descrédito que históricamente se ha generado por la manipulación de las campañas y los resultados por parte de actores políticos en el poder, dio como resultado que se crearan instituciones que ofrecieran soluciones a este problema.

Con esa motivación fue creado el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y, para realizar esa tarea, se le dotó de autonomía y se dispuso que sus integrantes fuesen nombrados mediante el consenso de las principales fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados. Tiene la enorme tarea de vigilar y salvaguardar el correcto desarrollo de los procesos comiciales, lograr que la representación popular nazca del sufragio libre y auténtico e impulsar a la sociedad civil para participar en el proceso de elección directa a cargos populares a través del voto y de propiciar condiciones de equidad en la contienda, tanto a nivel federal como local, esto último, consecuencia de la reciente reforma político-electoral de 2014.

No cabe duda de que, desde la creación del Instituto Federal Electoral contamos con elecciones más cuidadas y transparentes, pero ello no ha disminuido el grueso de impugnaciones que se presentan en comicios federales y locales, que indefectiblemente terminan en la jurisdicción federal. No se demerita el papel que este órgano ha jugado en la consolidación de nuestra democracia, conforme a un andamiaje que hasta hoy permite que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de legalidad, equidad, certeza e imparcialidad, a pesar de la carga de desconfianza que acompaña a los partidos políticos.

Con la reciente reforma constitucional en materia político-electoral, el entonces Instituto Federal Electoral mutó su denominación y atribuciones, trascendiendo más

allá del ámbito federal hacia una connotación nacional, cuya naturaleza jurídica la encontramos en el artículo 41, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en México, son fundamentalmente dos organismos autónomos investidos con funciones electorales que predominan en esta materia, por una parte, la administración de las elecciones, como hemos señalado, confiada al ahora Instituto Nacional Electoral (INE), mientras que todo lo relacionado con la tarea de impartir justicia en materia electoral ha sido confiado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

1.3 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene el sustento de su existencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) particularmente en los artículos 94 y 99, que le otorgan jurisdicción e integración.

Institución que se constituye como máximo tribunal en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, al que le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, entre otros, los juicios de revisión constitucional y las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

La historia de la judicatura electoral mexicana comenzó como tal en 1987, con la reforma al artículo 60 de la Constitución, al crear un Tribunal garante de la legalidad en las actuaciones de los organismos electorales: el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), órgano autónomo de carácter administrativo.

Tres años más tarde, en 1990, el legislador creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral que desarrolló la

tarea de construir desde sus inicios una institución profesional, independiente e imparcial. Posteriormente, en 1993, un nuevo cambio a la Constitución vendría a reforzar la jurisdicción electoral al desaparecer la auto calificación, así, el tribunal electoral se convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Poco tiempo después, en 1996, se efectuó una nueva reforma constitucional, la cual dio origen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), órgano especializado del Poder Judicial y máxima autoridad jurisdiccional en la materia; del año 1996 al 2000, el TEPJF realizó un trabajo importante que culminó exitosamente con la histórica primera calificación judicial de la elección presidencial de 2000.

La reforma constitucional en materia electoral, publicada en el DOF el 13 de noviembre de 2007, fue un esfuerzo por resolver y avanzar en temas de vanguardia no resueltos por la reforma de 1996 que generaron controversia en el proceso electoral 2005-2006.

La modificación al espectro electoral significó también una buena ocasión para incorporar a las normas criterios que previamente habían sido tratados por la jurisdicción electoral federal. El 14 de enero de 2008 se promulgó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Posteriormente, el 1 de julio del mismo año, fueron actualizadas tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), la reforma aludida estableció que las Salas del Tribunal Electoral funcionarán y ejercerán sus atribuciones de manera permanente.⁹

Al ser la última instancia en el ámbito jurisdiccional electoral, conoce y resuelve aquellas impugnaciones que se interponen en las distintas etapas de los procesos

⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Garantiza la constitucionalidad de las elecciones*, México, Coordinación de Comunicación Social, 2012. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/El%20TEPJF%20garantiza%20la%20constitucionalidad%20de%20las%20elecciones.pdf

electorales, las relativas a la violación a los derechos político electorales en cualquier tiempo y realiza el cómputo final a la vez de formular, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección como la declaración de presidente electo.

A partir de la última reforma constitucional en materia política-electoral de 2014, se ampliaron las facultades del TEPJF y del INE, se creó una Sala Regional Especializada que se encarga de resolver los procedimientos especiales sancionadores que antes le correspondía al INE, considerando la carga de trabajo, además de que se aprobó la creación de dos nuevas Salas Regionales que entraron en vigor en 2017¹⁰.

Los alcances de su función jurisdiccional son relevantes para este trabajo, pues de su contenido se desprenden diversas acciones que se hacen valer en distintos ámbitos de aplicación que pueden, en un momento dado, trascender la jurisdicción electoral hacia terrenos de aplicación dentro del Derecho Parlamentario.

Cabe destacar que, conforme a diversas resoluciones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el derecho parlamentario administrativo se encuentra referido al conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de los órganos legislativos, así como la relación entre los diversos grupos parlamentarios que los conforman.¹¹

¹⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Organización y funciones*, México, Coordinación de Comunicación Social, 2014. Disponible en:

https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/TEPJF.%20Organizacio%CC%81n%20y%20funciones.pdf

¹¹ Expedientes SUP-JDC-67/2008 y SUP-JDC-2999/2009, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación. Disponibles en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-2999-2009.pdf y <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0067-2008>

En el ejercicio de esta función constitucional, la Sala Superior y las respectivas regionales, han desarrollado importantes precedentes en relación con la forma de resolver litigios en los que se involucran derechos político electorales de ciudadanos que integran los órganos legislativos, en los que se ha asumido la competencia para resolver y, en su caso, ordenado acciones específicas a dichos órganos legislativos para lograr la reparación de la violación ocasionada a estos derechos, precisamente desde el ámbito de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad.

Se puede señalar la presencia de este nuevo constitucionalismo en el ámbito legislativo y electoral que, no obstante, trae consigo contrariedades importantes en la teoría no sólo de las competencias jurídicas, sino también dentro de la teoría política como la de los pesos y contra pesos planteada por primera vez por Montesquieu. Juristas modernos como Peter Häberle señala que desde la premisa de los derechos humanos:

La Constitución no es solo un ordenamiento jurídico para los juristas (...) sino que actúa también esencialmente como guía para los no juristas: para el ciudadano la Constitución no es sólo un texto jurídico, o un “mecanismo normativo”, sino también expresión de un estadio de desarrollo cultural medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.¹²

El Tribunal Electoral, en cuanto órgano límite y especializado del Poder Judicial de la Federación que tiene conferido un régimen constitucional específico, denominado “control por disposición constitucional específica”; la mayoría de las reflexiones sobre esta institución tienen como fondo el “constitucionalismo”, caracterizado por diferentes elementos, como el poder normativo del legislador democrático que está sujeto a límites sustanciales constituidos por los derechos humanos establecidos en

¹² Paoli Bolio, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p. 67. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4426/8.pdf>

la Constitución Federal o en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

La rigidez constitucional para proteger esos derechos humanos y el control judicial de la constitucionalidad y convencionalidad de leyes y actos, entre otras garantías constitucionales de carácter jurisdiccional, que integran el objeto del derecho procesal constitucional como disciplina científica considerando que, como lo señala el teórico Jorge Carpizo, *desde que nació el constitucionalismo moderno, se ha desarrollado una lucha tremenda por asegurar que el proceso del poder se desarrolle por los cauces constitucionales que particularizan a la democracia, con sus dos grandes vertientes: los contra pesos y controles al poder y la garantía de respeto a los derechos humanos.*¹³

1.4 Control de constitucionalidad

Una parte importante que da estructura al Estado de derecho y permite que los poderes y las instituciones relacionadas con éstos funcionen, son los controles constitucionales, ya que ellos son los que protegen a la norma fundamental o también llamada norma suprema. Aspecto sustancial del problema presentado en esta investigación, se refiere a los ámbitos de competencia de las instituciones jurisdiccionales en la esfera electoral y parlamentaria, el argumento de una norma *pro-persona* en el ámbito del derecho político electoral y el control de constitucionalidad, como señala la doctrina.

Este último fin es la supremacía constitucional, que es la base y justificación de toda la producción legislativa y directriz de la realidad político-social realizada conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituye la norma fundamental del Estado.

¹³ Carbonell Sánchez, Miguel, Valadés, Diego y Fix Fierro, Héctor, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Tomo III: Justicia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 451. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3824/21.pdf>

El principio de supremacía de la Constitución y el control de la constitucionalidad tienen un estrecho vínculo ya que, mientras la “supremacía constitucional” se encarga de ser el parámetro para que ningún acto de autoridad, ley o tratado pueda contravenir la ley fundamental, aparece otra figura jurídica que lo que pretende es mantener la constitucionalidad de las leyes “el control o la jurisdicción constitucional”, que se encarga de hacer efectivo dicho principio, al otorgar los mecanismos efectivos para garantizar la supremacía constitucional¹⁴.

Los medios de control constitucional aluden a los mecanismos jurídicos por los que se garantiza la preservación de la regularidad constitucional, se traducen lisa y llanamente en el medio de defensa de ésta, a través de la salvaguarda de las normas generales y de los actos de autoridad, como vértice del Estado democrático.

En México, el sistema jurídico previene diversos medios de control constitucional que se caracterizan de acuerdo con la autoridad ante la que se tramitan, los requisitos para la procedencia de su ejercicio, los sujetos legitimados para accionar el medio de control y sus efectos, entre otros. Dicho control se ejerce a través de los medios de referencia y se representan en el marco del sistema de pesos y contrapesos, la garantía democrática inherente a los modernos Estados constitucionales, toda vez que se erige en el mecanismo de control del poder público¹⁵.

Los medios de control constitucional son instrumentos con los cuales se busca mantener o, en su caso, defender el orden creado por la Constitución. La teórica

¹⁴ Centro de Estudios Superiores en Materia de Derecho Fiscal y Administrativo, *Control difuso y control convencional de constitucionalidad*, México, *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. p.3. Disponible en:

<http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/controldifusoycontrolconvencional.pdf>

¹⁵ Senado de la República, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, *Medios de Control Constitucional*, México. Disponible en:

https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf

Carla Huerta Ochoa, define al control constitucional como el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano.¹⁶

Los sistemas de control constitucional se clasifican, como lo señala el maestro Burgoa, por la naturaleza del órgano encargado del control constitucional, conforme al número de órganos que lo ejercen, y por la orientación de la interpretación constitucional que requieren. El control constitucional según la naturaleza del órgano que lo ejerce ya sea por órgano político o por órgano jurisdiccional.

1.4.1 Por órgano político

Control por órgano político, consiste en la tutela del orden constitucional que se encomienda a alguno de los tres poderes políticos tradicionales o a un órgano especial distinto de ellos, ante el órgano de control no se realiza un procedimiento contencioso, pues no se plantea la inconstitucionalidad de algún acto como una *Litis*, las declaraciones de inconstitucionalidad emitidas en él tienen efectos generales o *erga omnes*.

Este control se asigna a un organismo distinto a los poderes constituidos que necesariamente se coloca por encima de ellos. A diferencia de un juez que juzga conforme a las leyes, el órgano político juzga a las leyes mismas; otra opción menos frecuente es que ese órgano sea uno de los poderes públicos ya existentes. Se caracteriza por la forma de selección de sus integrantes, propuestos por los poderes constituidos y porque ante él no se realizan procedimientos jurisdiccionales, formal y legalmente estructurados.

¹⁶ Universidad de Sonora, *Medios de control constitucional en el sistema jurídico mexicano*, México, Biblioteca Digital, Universidad de Sonora. Disponible en: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/20924/Capitulo4.pdf>

Es decir, su ejercicio constitucional debe controlar a los órganos públicos, tiene el poder de anular sus actos y decisiones, tomados por otra autoridad, colocándose de alguna manera en un plano de superioridad frente a los órganos controlados. Participa de la misma complejidad del equilibrio de los propios poderes constituidos, descrito formalmente mediante la técnica constitucional de la distribución de competencias, pero sometido en la realidad, como todo fenómeno de poder, a la permanente tensión que crean los afanes de un órgano por ser superior a los demás.

1.4.2 Por órgano jurisdiccional

Control por sistema jurisdiccional, se encomienda a un órgano judicial con competencia expresa para determinar la constitucionalidad de diversos actos, se lleva a cabo un auténtico procedimiento contencioso, cuya *Litis* versa sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto impugnado, los efectos de la resolución dictada en él son relativos, es decir, sólo afectan a las partes que intervinieron en dicho procedimiento.

Otra posibilidad es, desde luego, la relativa a los efectos de la resolución del órgano, los cuales pueden ser particulares, es decir, referidos al caso concreto, o generales, esto es, invalidatorios de la ley y, por ende, *erga omnes*.

Se puede estudiar también desde los sujetos legalmente autorizados para solicitar al órgano de control una declaración de anticonstitucionalidad que son: persona jurídica con un interés específico y legítimo en el caso concreto, titulares o miembros de los poderes constituidos del Estado, el juez que interviene suponiendo una posible inconstitucionalidad de la ley que debe aplicar al juzgar el litigio del que conoce.

Puede examinarse el asunto también, en cuanto a la forma o al procedimiento que se emplea para presentar la cuestión de constitucionalidad, la cual puede plantearse por vía de acción o por vía de excepción.

También es factible enfocar el problema en cuanto a la materia objeto del control de constitucionalidad, en donde tendríamos sobre las leyes, los reglamentos y los actos con fuerza de ley, conflictos de atribuciones de los distintos poderes constituidos entre sí, sobre tratados internacionales y la protección de los derechos de las personas jurídicas, cuando éstos son violentados por actos de autoridad.

Dentro de la última clasificación, es de donde se desprende una parte central de la presente investigación, sobre el Juicio de los Derechos Políticos-Electorales de los ciudadanos, en su relación con actos provenientes de órganos legislativos que se rigen por normas de derecho parlamentario, que más adelante será abordado.

En realidad, todos estos elementos o criterios de clasificación deben ser tomados en cuenta al examinar el tema de control de constitucionalidad jurisdiccional, e inclusive político, si se quiere obtener una perspectiva completa del caso específico que se estudie, además de que, según cada derecho positivo que estructura normativamente el sistema de control, es de advertir que se encuentran combinados o mezclados.

1.4.3 Control por órgano legislativo

El Congreso de la Unión, a través de las cámaras de Diputados y Senadores, participa activamente en el desahogo del procedimiento del Juicio Político, así como en la comparecencia de los servidores públicos a solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de Recomendaciones.

El Congreso de la Unión, participa en el ejercicio de los medios de control constitucional, en el caso de las sentencias que recaen a las Acciones de

Inconstitucionalidad, Controversias Constitucionales y Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad, toda vez que corresponde a las Cámaras del Congreso, como órgano emisor, la actualización normativa que deviene de los dispositivos declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, tiene participación como ente facultado para la promoción de las Acciones de Inconstitucionalidad a través del 33% de los integrantes del Senado.

En teoría, podría pensarse que las constituciones políticas establecen implícitamente mecanismos de defensa de la constitucionalidad de las leyes, fundamentalmente por medio de dos vías: a) las reformas a la Constitución y b) el proceso legislativo. Podría partirse del supuesto de que mediante la observancia de estos procedimientos se garantizaría la constitucionalidad de las leyes conforme al: 1) contenido de la reforma constitucional o de la creación o modificación legislativa y 2) respecto de la forma o procedimiento de su elaboración, en cualquier caso.

En cuanto a lo primero, es de esperarse que el legislador no contravendrá a la Constitución, cuyos alcances normativos tiene muy claros, al reformarla o al crear o modificar una ley. Por lo que respecta a lo segundo, la observancia del procedimiento reformador de la Constitución o puramente legislativo, es al efecto, garantía del respeto a lo prescrito en la propia Ley Fundamental. Analicemos hasta dónde son exactos estos planteamientos.

Sobre la reforma a la Constitución, pueden existir casos como el de la Carta Fundamental mexicana, cuya reforma se realiza sin intervención directa de la ciudadanía, sino por medio de un procedimiento en el que intervienen tanto órganos constituidos federales (iniciativa de los sujetos facultados constitucionalmente para ello y aprobación del Congreso de la Unión), como locales (aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas), que conforman el Constituyente Permanente, sin ninguna limitación aparente en cuanto a las normas constitucionales que podrán ser reformadas (Art. 135° de la Constitución Mexicana).

Pero independientemente de la multiplicidad, que se podría pensar en ambos procedimientos, expresamente normados en las cartas fundamentales, pueden servir como medios de defensa de la Constitución en dos vertientes:

a) Formalmente, respetando el mecanismo jurídico-legislativo y, materialmente, impidiendo que una ley anticonstitucional, que en forma de proyecto será discutida, sea aprobada por un parlamento o congreso en un debate en el que su oposición a la Norma Suprema quede de manifiesto.

b) Políticamente, en virtud de que ningún partido político representado en el Poder Legislativo deseará cargar sobre sus hombros el peso del desprestigio de haber creado o de haber contribuido a la formación de una ley inconstitucional. El debate parlamentario sirve para poner de manifiesto públicamente el carácter contrario a la constitución de la ley que se pretende reformar o aprobar.

Capítulo Segundo. Marco jurídico mexicano, una nueva dimensión de los derechos.

2. *Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.*

La reforma al artículo 1º Constitucional, suscitada en 2011, ha sido un parteaguas en el derecho en México, ya que sus implicaciones han impactado todas las ramas del derecho y la vida misma del Estado, por lo tanto, en materia electoral no es diferente.

Ante ello, es pertinente presentar en esta investigación una perspectiva de esta gran reforma, a la luz de la trascendencia que su implementación reviste para la adopción de resoluciones por parte de las instancias jurisdiccionales, en este caso, en el ámbito de competencia electoral, pues una finalidad de este trabajo es ponderar la pertinencia de aquellas determinaciones externas que inciden en el terreno de los órganos legislativos de nuestro país.

Es importante establecer la correspondencia existente entre la reforma en materia de derechos humanos y las resoluciones que han determinado proteger derechos político-electorales de ciudadanos que trascienden o, al menos, involucran en su cumplimiento al ámbito de actuación de los órganos legislativos.

Especialistas en el tema como Hugo Ramírez y José Sánchez, despliegan una serie de acepciones que enriquecen el conocimiento de las obligaciones que las instituciones del Estado mexicano han adquirido, a partir de esta importante reforma y que, hoy día, se incorporan en la gran gama de actividades que llevan a cabo las autoridades mexicanas, cada una dentro de su ámbito competencial de actuación.

Como lo afirman los anteriores autores, las autoridades deben garantizar el ejercicio de los derechos tomando como instrumento, entre otros, lo que se denominan *garantías secundarias*, relativas a *las obligaciones de sancionar o reparar las violaciones a los derechos; con mayor precisión: identificar y sancionar a los*

*responsables de los actos con los que se vulnera el derecho; restaurar y reparar el derecho violado, incluido el deber de prevención, con medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales*¹⁷, lo que desde esta perspectiva ha sido el argumento que de alguna manera ha servido de justificación a los tribunales electorales para intervenir en el radio de acción legislativo.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que los juzgadores, independientemente de la materia, deben confirmar en los asuntos sometidos a su conocimiento que las leyes que aplican se ajusten a la Carta Magna y a los tratados internacionales suscritos por nuestro país en materia de derechos humanos, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

Es decir, todos los juzgadores están obligados a realizar un control de convencionalidad dentro de un modelo de control difuso de constitucionalidad, con la finalidad de no avalar actos o normas que se contrapongan a la Constitución o los tratados internacionales.¹⁸

Así, lo que se pretende es establecer la relación (o en su caso el impacto) que la reforma ha tenido en las resoluciones de los tribunales electorales (principalmente la Sala Superior del TEPJF) en aquellos asuntos en los que se involucra un agravio sobre violación a derechos político-electorales del ciudadano emanado de actos emanados de la actividad propia del Poder Legislativo, que se realiza dentro del ámbito del Derecho Parlamentario.

¹⁷ Ramírez García, Hugo Saúl y Sánchez Barroso, José Antonio, *La praxis de los derechos humanos en México a partir de la reforma constitucional de junio de 2011*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cuestiones constitucionales, 2012. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6008>

¹⁸ Del Toro Huerta, Mauricio Iván, *La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional*, México, 2012, p. 10. Extraído de la SCJN, control de convencionalidad ex officio en un modelo de control de constitucionalidad. Pleno, Novena época, Tesis número LXVII/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, p. 535. Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSUPDH2-1aReimpr.pdf.

El siguiente criterio enmarca el alcance que otorgó la Sala Superior al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, cuando se alegan omisiones legislativas que conculquen este tipo de derechos, derivado de los principios contenidos en la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Partido Acción Nacional

vs.

Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas

Tesis XXIX/2013

OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo tercero, 35, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), 133; así como del tercero transitorio del Decreto de nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que cualquier autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentran los de carácter político-electoral; que la función electoral se orienta, entre otros, por el principio de certeza; que el orden jurídico mexicano, se rige por la supremacía constitucional y la fuerza vinculante de la Carta Magna y que el Constituyente Permanente otorgó un plazo no mayor a un año para que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizaran las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria en materia de candidaturas independientes. En ese sentido, la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.

Quinta Época: *Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-122/2013.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas.—2 de octubre de 2013.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna*

Ramos.—Secretarios: José Eduardo Vargas Aguilar, Emilio Zacarías Gálvez y Fernando Ramírez Barrios¹⁹.

De ahí que inclusive tienen efecto directo en determinaciones propias de las funciones de los órganos de gobierno de las cámaras, como la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva hasta el mismo Pleno de las cámaras; es indudable que el Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano se ha instituido como el medio de defensa por excelencia para acudir a los tribunales en busca de la protección de este tipo de derechos.

Bajo este juicio, donde la tendencia garantista en la materia electoral se ha desarrollado de forma más visible y, sin lugar a duda, como un instrumento jurídico adecuado para desarrollar esa propensión en el ámbito electoral, precisamente derivada de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Sobre este tópico, los autores Jorge Herrera y Alejandro Sánchez, mencionan que este juicio forma parte integral del sistema garantista que ha sido adoptado en nuestro país, ubicado dentro del derecho electoral.²⁰

2.1 Derechos Político-Electorales

El ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano constituye una premisa *sine qua non* para poder hablar de una verdadera democracia, por lo que, si sus principales destinatarios se ven impedidos para ejercerlos en cuanto a, por ejemplo, asumir el cargo para el que fueron electos conforme a las disposiciones constitucionales y legales que les asisten o desarrollar las funciones inherentes a dicho cargo, debe operar la jurisdicción en materia electoral para salvaguardar y restituir esos derechos; la cuestión radica en determinar hasta donde y en que

¹⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, pp. 107 y 108.

²⁰ Sánchez Gutiérrez, Arturo y Ruiz Espíndola, Juan Carlos, *La tutela de los derechos político - electorales de los ciudadanos*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2015, p. 73. Disponible en: <http://www.teemich.org.mx/archivos/justiciaelectoral.pdf>

supuestos, se encuentra justificado sobreponer esta función a las decisiones autónomas de los órganos internos de decisión legislativa.

Las fases o etapas de los procesos electorales como la preparación de la elección, la jornada electoral y los cómputos, entre otras, tienen todas ellas como centro el pleno respeto al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, desde el ámbito que se le quiera ver, pues tanto el Juicio de Inconformidad, el de Revisión Constitucional, por supuesto el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales, invariablemente tienden a proteger derechos ciudadanos.

Este último es un medio de impugnación a través del cual, los ciudadanos pueden solicitar la protección de sus derechos políticos, así como de todos aquellos derechos fundamentales estrechamente vinculados con éstos. Su finalidad consiste en restituir a los ciudadanos en el uso y goce de esos derechos, a través de su protección legal y constitucional.²¹

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su Libro Tercero titulado “Del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en su Capítulo I, artículo 79, sobre la procedencia, señala:

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la

²¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, Centro de Capacitación Judicial Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf

representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.
(...)

La protección de estos derechos se ha ampliado a la asunción del cargo para el cual ha sido electo el ciudadano, así como al ejercicio efectivo de las funciones del propio encargo, aspecto éste último que constituye una etapa en la que la división entre el terreno electoral y el parlamentario se torna sumamente estrecha y, en ocasiones, hasta confusa, por lo que es relevante reflexionar respecto de la existencia de límites a la intrusión de la jurisdicción electoral en el ámbito parlamentario.

El anterior es un tópico que regularmente se ventila ante los tribunales electorales y, un aspecto a considerar en el análisis, tiene que ver con el ejercicio del cargo de legislador respecto de la participación en la toma de decisiones de los órganos legislativos a los que pertenecen, en orden de resolver asuntos de gran envergadura como el nombramiento de las propias autoridades electorales, ya sea administrativas o jurisdiccionales, o bien la integración de sus órganos internos, cuestiones que implica el acuerdo político de los distintos grupos parlamentarios dentro de esos órganos legislativos, que reflejan su pluralidad y actúan al amparo de normas de derecho parlamentario.

En ese contexto, es pertinente traer a cita a quienes han abordado el desarrollo de las facultades de la jurisdicción electoral, hasta llegar a lo que hoy día se expresa en las consideraciones que sostienen las determinaciones emanadas en ese ámbito, cuyos efectos irradian la actuación de otros órganos del Estado mexicano.

En la obra *Los derechos políticos de los mexicanos*, Héctor Fierro refiere con meridiana claridad buena parte de la evolución que han tenido estos derechos en nuestro país, desde la Constitución de 1857 en donde detalla cómo *la jurisdicción electoral va adquiriendo cada vez mayores facultades, hasta convertirse en la*

*máxima autoridad en la materia, con atribuciones tanto de control de la legalidad como de la constitucionalidad.*²²

El último año (1996) señala Héctor Fierro, “Las convenciones y organismos internacionales de derechos humanos, como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, han desarrollado normas y estándares que se han reflejado, más adelante, en las prácticas internacionales de los estados nacionales”.

Tal y como se refiere en la obra *Análisis del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano como protector de derechos fundamentales*, a partir de la reforma de 1996, “se crea la herramienta procesal constitucional para controlar las normas y los actos electorales y se instituye la garantía con la cual se protegerán dichos derechos político-electorales.”²³

Se puede observar que la institución que en ese año originó el instrumento jurídico para defender los derechos políticos, converge 15 años después con la reforma constitucional de 2011, en materia de derechos humanos, para seguir entrelazados hasta nuestros días como parte del sistema jurídico nacional.

José de Jesús Orozco Henríquez, citado por Mario Melgar, refiere que el concepto de justicia electoral alude, en su sentido estricto, a los medios jurídico-técnicos de control para garantizar la regularidad de las elecciones, a fin de corregir errores e infracciones electorales; es decir, se trata de un concepto vinculado al proceso o a los medios procesales de control de la legalidad de los actos y procedimientos electorales.

²² Fierro, Héctor. *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006. Segunda Edición. P. 19. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11109>

²³ Herrera, Jorge y Sánchez, Alejandro, *Análisis del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano como protector de derechos fundamentales*, Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, Publicación No. 10. ISSN 2007 – 2619, junio de 2013, Universidad Autónoma de Baja California. P. 3. Disponible en: <http://1-11.ride.org.mx/index.php/RIDESECUNDARIO/article/view/481/472>

La justicia electoral, en sentido amplio, no necesaria ni exclusivamente jurídico, se refiere a la necesidad de una adecuada integración de los órganos de representación popular; a las libertades de asociación, de reunión y de expresión de las ideas políticas; a las prerrogativas y al financiamiento público equitativo a los partidos políticos; a la equidad de las condiciones de la confrontación electoral, así como a los supuestos que garantizan los valores democráticos de la sociedad.²⁴

Los anteriores referentes son de utilidad para comprender las razones de los tribunales competentes en la materia electoral, para desarrollar una serie de criterios en sus resoluciones, en aras de apuntalar cada vez más la defensa de los derechos político electorales de los ciudadanos, aún a costa de intervenir en el ámbito de actuación de un poder autónomo como el legislativo. Sin duda, como se ha dicho, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos constituye un elemento fundamental en este nuevo modelo de impartición de justicia.

2.2 Maximización de la Protección de Derechos Políticos

El comportamiento que han mostrado en los últimos años los Tribunales Electorales en sus resoluciones que, en buena medida, están estrechamente ligadas a los ámbitos de competencia parlamentaria, en este afán de protección del derecho político electoral, refleja una extensión de los alcances de sus efectos a las propias determinaciones autónomas de los órganos deliberativos y de gobierno legislativos.

El teórico Arturo Barraza señala que: *los derechos político-electorales pertenecen a la rama del derecho público, reconocidos constitucionalmente a la persona como ciudadano mexicano, ya sea en lo individual o colectivo, para que, dentro de un*

²⁴ Escalante Topete, Luis Rolando, op. cit., p. 370.

*Estado de derecho, participe con la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público.*²⁵

En ese contexto, es importante ahondar en los temas que sirven de basamento al actuar de los tribunales, cuando resuelven asuntos sometidos a su conocimiento que revelan una línea muy delgada entre la competencia electoral y la parlamentaria.

Al efecto, es necesario profundizar en lo que ya se ha dicho en el tema por el Dr. Luis Raigosa Sotelo²⁶ quien ha expuesto la problemática que enfrenta esta línea tan delgada entre el derecho electoral y lo que se ha denominado derecho parlamentario, con el propósito de realizar un acercamiento a la tendencia que sigue la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en resoluciones emitidas con posterioridad al estudio realizado por el Dr. Raigosa, sobre todo a la luz de los derechos humanos, para así intentar dilucidar si nos encontramos ante una realidad jurídica insoslayable a favor de un criterio, o bien, aún existen puntos de reflexión y análisis que pueden enriquecer esta discusión, precisamente a partir del modelo de salvaguarda de los derechos humanos en todos los ámbitos, incluido por supuesto el electoral.

Los derechos políticos en general, no sólo se refieren a los derechos de los ciudadanos de votar, de ser votados, de asociación y de afiliación política, como lo establecen las fracciones I, II y III del artículo 35, así como el párrafo segundo de la Base I del artículo 41 de nuestra Carta Magna, sino también respecto de los derechos que tiene todo individuo para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el ejercicio de la función pública; independientemente de que se

²⁵ Escalante Topete, Luis Rolando *Los derechos político-electorales del ciudadano mexicano habitante y residente en Baja California*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 367. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/22.pdf>

²⁶ Raigosa Sotelo, Luis, *El derecho electoral y el derecho parlamentario: los límites de la competencia del TEPJF*, México, Serie Temas selectos de derecho electoral 21; ISBN 978-607-708-042-8, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 53. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/21_Luis%20Raigosa.pdf

trate de derechos para elegir a autoridades políticas, de ser electo para esos cargos, o bien para participar en los asuntos de trascendencia del país desde el ejercicio de un cargo público, como sería el de participar en el nombramiento de integrantes de los órganos del Estado .

Al ser considerados como derechos humanos, se entiende que el espacio de protección de los derechos político-electorales tiene que ser mucho más amplio, además de que también garantizan el ejercicio del derecho como el del ejercicio real del cargo, el de petición y de manifestación de las ideas (escrita o en forma oral), entre otros.

Capítulo Tercero.

Elementos de valoración de los procesos jurisdiccionales en el ámbito electoral y su relación con los actos parlamentarios

3. Cuestiones previas.

Es importante en este momento encaminar el trabajo hacia la identificación de los componentes de los procesos que se desarrollan en los juicios que se analizan, en aras de contar con elementos que permitan conocer la razonabilidad de las resoluciones dictadas en ese ámbito dentro su propia temporalidad, y así poder establecer relaciones de causa efecto respecto de los actos impugnados, los derechos protegidos y las autoridades emisoras del acto, para con ello lograr una aproximación al ámbito y los límites de la tutela que corresponde a este tipo de asuntos.

Como hemos dicho, existe una línea muy endeble para determinar si un acto originado en el campo de acción de los órganos legislativos, en el ejercicio de una facultad autónoma, otorgada desde la Constitución o la ley, e impugnado mediante un juicio para la protección de los derechos políticos electorales, pertenece solamente al derecho parlamentario o si, por el contrario, es susceptible de tutela judicial en el ámbito del derecho electoral.

3.1 Sobre la pertinencia de los procesos jurisdiccionales electorales respecto del ámbito de competencia parlamentario.

En los procesos jurisdiccionales que se llevan a cabo por los tribunales electorales, debe evaluarse de manera objetiva y clara el posible perjuicio que, en el ámbito electoral, puede causar una actuación o una omisión verificada dentro de la esfera legislativa y, por ende, en el terreno del derecho parlamentario, que realice o sea atribuible a una de las cámaras del Congreso de la Unión o un congreso estatal, que justifique con plenitud la intervención de la autoridad jurisdiccional electoral en

la esfera de competencia de los órganos legislativos, obligándoles a realizar determinadas acciones bajo el sustento de la protección de derechos político electorales de legisladores que conforman el Poder Legislativo.

Se considera necesario que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emita criterios que clarifiquen los supuestos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales, en los casos que se acredita que los órganos legislativos han realizado todas las acciones pertinentes para completar, por ejemplo, la integración de un órgano electoral, sin que haya sido posible alcanzar las mayorías requeridas por la normatividad aplicable al ámbito legislativo.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, de 10 de junio de 2011, sustenta ampliamente la aplicación de la norma más favorable a la protección de los derechos humanos de las personas, pero debe cuidarse que ello no sirva de control externo a uno de los Poderes de la Unión, que a la postre se convierta en un control político de las decisiones de ese poder a través de la jurisdicción en el ámbito electoral, que trastoque la división de poderes consagrada en la Constitución Federal.

De lo anterior se desprende una importante discusión ya que, al revisar la actividad jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se puede observar que los medios impugnativos que dan lugar al mayor número de interpretaciones *pro-persona*, son precisamente los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), aún y cuando se trate de los mismos legisladores que componen el cuerpo legislativo al que corresponde la realización del acto.

3.2 Protección de los derechos en el proceso jurisdiccional electoral.

A partir de este punto, es posible dirigir el estudio hacia una revisión que permita conocer si el sentido garantista que se ha asumido en materia electoral trasgrede (o no) justificadamente, los límites del ámbito parlamentario, principalmente en

aquellos casos en que se emiten determinaciones dirigidas a las cámaras legislativas y a sus órganos de gobierno ante el incumplimiento de términos legales para la consecución de un acto propio de las atribuciones de orden legislativo.

Obligada referencia es la obra del Doctor Luis Raigosa²⁷ en esta materia, como ya se ha mencionado en apartados anteriores, pues indudablemente el estudio realizado por el académico es ilustrativa respecto de la tendencia seguida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para intentar dilucidar si, en la resolución de algunos juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano se han excedido los bordes de su competencia, al incursionar en la actividad soberana de un poder de la Federación sin que exista la justificación plena y suficiente para ello, por supuesto, con un ánimo crítico pero de respeto profundo a las instituciones; el Doctor Raigosa menciona:

En varias de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal, este órgano jurisdiccional conoció y resolvió sobre cuestiones jurídicas que afectan actos o situaciones propias del ámbito legislativo; es decir, dentro del espacio de las relaciones que suelen darse al interior de los órganos de representación popular, como un Congreso local, la Cámara de Diputados o el Senado de la República. Pero en los asuntos de referencia, el TEPJF intervino a solicitud de ciudadanos quienes requirieron la protección jurisdiccional que despliega este órgano, a través de la vía procesal propia para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano. Las soluciones aportadas en los casos analizados muestran diferentes posiciones jurídicas de los integrantes del órgano jurisdiccional, y las soluciones dadas en ellos pueden evidenciar, asimismo, en opinión del suscrito, la necesidad de estudiar algunos elementos que soportan teóricamente las decisiones.²⁸

²⁷ Raigosa Sotelo, Luis, op. cit. p. 8

²⁸ Ibidem, p. 10.

En realidad, como ya afirmé, puede crearse la falsa imagen que lleva a confundir lo electoral con lo parlamentario, sobre todo porque muchas de las reglas electorales se encuentran en el capítulo constitucional correspondiente a la regulación del Poder Legislativo. Pero el espacio del derecho electoral termina donde el ciudadano que ha participado en la elección adquiere ya la calidad de órgano parlamentario, y esto ocurre cuando está provisto de facultades constitucionales para participar en los procesos legislativos, de control parlamentario, de representación, cuando tiene derechos de participar en la conformación y desarrollo de los procedimientos parlamentarios constitucionalmente regulados, cuando ostenta poder jurídico para intervenir ejerciendo las facultades asignadas constitucionalmente a los órganos de representación popular (...) ²⁹

Ante las anteriores consideraciones, es posible asumir la continuidad de ese análisis, sobre todo considerando casos resueltos con posterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ya que, como se ha señalado, marca una pauta de actuación para las autoridades jurisdiccionales que sustenta un parámetro de criterios muy diferente al que se venía desarrollando con antelación, mutando en consecuencia la perspectiva en la protección de los derechos políticos así como el alcance mismo de la tutela en los juicios incoados.

En ese contexto, el análisis de los casos recientes que se han abocado a resolver demandas de juicios de protección de derechos político-electorales, que se originan con motivo de facultades ejercidas en el ámbito legislativo, es útil para comprender el desarrollo de los criterios en esta materia, como ya se dijo, tomando como un gran referente la reforma a la Carta Magna de 10 de junio de 2011, al respecto se puede citar nuevamente al académico:

La problemática que subyace a los efectos de estas sentencias que abordan cuestiones propias del ámbito parlamentario, está en el universo más amplio de las relaciones entre los órganos judiciales y los órganos legislativos,

²⁹ Ibidem, p. 60.

particularmente en el ámbito del control judicial de los actos parlamentarios que no tienen forma de ley. Éste es un campo de desarrollo de relaciones entre instituciones muy delicado, porque incide en la problemática teórica básica que enfrenta el constitucionalismo con la democracia. Por ello, creo que sigue siendo necesario continuar el debate sobre estos temas. La oportunidad de hacerlo desde los contenidos que estas interesantes resoluciones han aportado confirma la corrección de esta opinión.³⁰

Otro punto que puede distinguirse es el relativo a que, a diferencia de lo expresado en el estudio de referencia, con posterioridad a la reforma mencionada en materia de derechos humanos, no es tan trascendente si el ciudadano que ha sido electo en un proceso comicial ha adquirido ya la categoría de integrante de un órgano parlamentario, pues ello no elimina la posibilidad de tutela de sus derechos humanos, bajo la modalidad de derechos políticos que, aún y cuando no se encuentran en la parte dogmática de nuestra Constitución, sí forman parte del derecho convencional que debe tomarse en cuenta por los tribunales al momento de resolver.

En el contexto que se ha venido comentando, la problemática surge en el momento que se ejerce la competencia en materia electoral, por un lado, y la parlamentaria por otro, cuando se involucran derechos políticos de los integrantes de los órganos legislativos, porque ambos actúan conforme lo que la ley les permite y ambos siguen el principio *pro-persona*, pero el control aplicado por parte del poder judicial, al ser garante, irrumpe en la competencia de un órgano que se regula dentro del ámbito del Derecho Parlamentario.

³⁰ Idem.

Capítulo Cuarto. De la teoría a la Práctica

4. Análisis teórico.

En este apartado se hará un análisis de diversas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las que, tomando como causa generadora la protección a los derechos político-electorales del ciudadano, asumidos como derechos humanos a partir de la reforma constitucional en esa materia, se ha determinado la intervención en asuntos emanados de las cámaras legislativas dentro del ámbito del Derecho Parlamentario.

Ello, pues se considera pertinente el estudio de algunos casos relevantes que evidencian el dilema abordado en el presente trabajo, de manera específica se revisan cuatro, el primero de Jaime Fernando Cárdenas Gracia en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras; el segundo es el de Lourdes Eulalia Quiñones Canales contra actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras y, finalmente, el de Roberto Gil Zuarth contra Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y, finalmente, un último caso en el que senadores independientes y diversos diputados de un Grupo Parlamentario impugnaron la decisión de no incluirlos en la Comisión Permanente que funcionaría durante el primer receso de la LV Legislatura.

Previo al estudio de dichos casos, con el propósito de dar mayor claridad y sustento respecto de las conclusiones que se irán obteniendo, tanto de cada caso como en lo general, es necesario realizar un análisis de los aspectos teóricos que se han desarrollado acerca de la autonomía en el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo, pues es este un punto toral en torno a la problemática planteada sobre la justificación de la intrusión de la jurisdicción electoral respecto de determinados actos de las cámaras del Congreso de la Unión que se asumen (o se dejan de asumir), precisamente en el ámbito de esa autonomía parlamentaria de la que goza este poder.

Para tal fin, es ilustrativo traer a la memoria las características que atañen a la composición y funciones del Congreso de la Unión, pues ello sitúa el contexto en el que desembocan las teorías que se exponen para respaldar una posición respecto a la intervención de la jurisdicción electoral en la actuación del Poder Legislativo, no sobre todos sus actos evidentemente, sino aquellos en los que se presentan elementos que generan duda acerca de su ubicación dentro de la esfera de competencia parlamentaria, ajena al control externo de otro poder del Estado.

Como se ha expuesto, el Congreso de nuestro país está conformado por una buena cantidad de órganos internos que, de acuerdo con las funciones que llevan a cabo para cumplir con las atribuciones que tienen asignadas cada una de las cámaras legislativas, pueden catalogarse en rectores y funcionales, un ejemplo de estos últimos son las comisiones legislativas en las que se toman decisiones y acuerdos con antelación a su discusión en el Pleno, distribuidas conforme a criterios de división del trabajo y especialización, lo cual permite avanzar en los consensos políticos de los grupos parlamentarios que normalmente implican gran dificultad.

Como órganos de gobierno pueden mencionarse a la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política de cada cámara y, en el caso de la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; órganos en los que los Grupos Parlamentarios tienen representación y facultades para tomar acuerdos previos sobre los asuntos a ventilarse en el Pleno.

Por su parte, los Grupos Parlamentarios incorporados desde 1977 a nuestro sistema, constituyen la base para la integración tanto de los órganos internos de dirección como de los funcionales, por lo que han adquirido una mayor importancia en la organización de las cámaras. En ese sentido, el Congreso de la Unión refleja la pluralidad democrática, ya que en él convergen las principales corrientes políticas e ideológicas de nuestro país.

Así, tanto los órganos de dirección como los funcionales, atienden el cumplimiento de las tareas esenciales que corresponden a cada Cámara como lo es, de manera destacada, la función legislativa, así como las demás funciones parlamentarias como las de control, las jurisdiccionales y las de administración las cuales, de manera general, pueden expresarse de la siguiente forma³¹:

- Legislar para emitir normas de carácter general, abstracto que regulan la relación entre el gobierno y la ciudadanía.
- Representar políticamente a la población a través de la pluralidad de intereses y la representación territorial de los legisladores.
- Controlar la gestión del Poder Ejecutivo a través de instrumentos como solicitudes de comparecencia de servidores públicos, ratificación de altos nombramientos de funcionarios, análisis de la Cuenta Pública.
- Deliberar en torno a los temas de importancia social, política y económica, a través de las asambleas plenarios, a fin de contribuir a la toma de decisión política.
- Crear el marco legal presupuestal para que puedan desarrollarse las actividades inherentes a la administración pública.
- Juzgar casos donde servidores públicos hayan incurrido en responsabilidades administrativas.
- Fungir como Colegio electoral en caso de ausencia del Presidente de la República.
- Divulgar información de carácter político entre la ciudadanía sobre los temas de interés y la gestión legislativa.
- Administrar los asuntos que son propios a la esfera del Poder Legislativo.

Si bien la función legislativa, expresada en normas abstractas de aplicación general que expresan el imperio del Estado, por mucho tiempo ha sido considerada como la actividad más importante, también se advierte que los parlamentos modernos han

³¹ Sistema de Información Legislativa. Disponible en:
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=107>

privilegiado otro tipo de funciones como las de control. Asimismo, es de advertir que las funciones (legislativas) que no son propiamente de producción de normas, como las relativas a nombramientos de otros órganos del estado o la integración de sus propios órganos internos, involucran acciones que se desarrollan mediante disposiciones inmersas en la reglamentación interna de las cámaras que, no obstante estar referidas la facultad de nombrar o designar algún cargo, su resultado depende de la aplicación de su normatividad interna, expresada precisamente en su autonomía parlamentaria.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica, se entiende por autonomía parlamentaria el “Conjunto de prerrogativas, alcanzadas a lo largo de la evolución del parlamentarismo, que configuran un ámbito de actuación de las Cámaras independiente de otros órganos del Estado. Basada en el principio de separación de poderes, su fundamento reside en garantizar el normal desenvolvimiento y la libre actuación del Parlamento sin temor a intromisiones de otros poderes que puedan perturbar su funcionamiento como órgano. La autonomía se traduce en una serie de facultades (dictar sus reglamentos, elegir a sus órganos rectores, aprobar su presupuesto y disponer de su propio personal), que integran el contenido actual de la autonomía parlamentaria, concebida hoy no tanto como una defensa frente a otros poderes cuanto como la delimitación de un ámbito que le permite ejercer libremente sus funciones (garantía funcional), sin depender del poder ejecutivo para la obtención de sus medios materiales y personales”³².

Según Karl Loewesntein, la eficacia de los controles entre órganos del Estado se sostiene en su discrecionalidad, la cual debe descansar en la autonomía funcional, esto es, que “los órganos estatales no pueden ser presionados por intervenciones

³² Enciclopedia jurídica. Edición 2020. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/autonomia-parlamentaria/autonomia-parlamentaria.htm#:~:text=Basada%20en%20el%20principio%20de,perturbar%20su%20funcionamiento%20como%20%C3%B3rgano>

directas o indirectas extraconstitucionales por los demás órganos o por fuerzas socio-políticas que operan fuera del estricto proceso de gobierno constitucional”³³.

Luego, “la autonomía funcional, se concreta en el principio de self-government (autogobierno) interno: el Parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas, las reglas y técnicas necesarias para su realización quedan fijadas generalmente en el reglamento parlamentario”. De tal forma que la autonomía viene a constituir una de las características esenciales del Parlamento, sin dejar de advertir que conforme a las nuevas exigencias de los sistemas constitucionales la autonomía “ha pasado de ser ilimitada a aceptar controles de constitucionalidad”³⁴.

Con el objetivo de despojar a la monarquía de los poderes de que gozaba, surge como poder el Parlamento en Inglaterra, cuya forma de organización fue asimilada por el sistema francés y el alemán, los cuales desarrollaron sus propias teorías acerca de la autonomía parlamentaria. Particularmente la teoría de los *Interna Corporis Acta*, desplegada en el sistema alemán en el siglo XIX, señala, por una parte, la libertad de ordenar los temas sujetos a discusión, la forma de dirigir esas discusiones y los procedimientos de deliberación; por otro, a la competencia exclusiva de elaborar los códigos de procedimientos y la manera de aplicar la disciplina parlamentaria e interpretar sus preceptos. En suma, aquellas materias que comienzan y concluyen en la Cámara, no se encuentran sometidas a ningún control externo, por lo que toma como punto de partida la teoría clásica de garantizar la independencia del Parlamento frente a los demás poderes públicos.

Esto, en cuanto a la teoría clásica sobre la autonomía parlamentaria, más es imprescindible explorar también lo que se ha denominado el sentido moderno de

³³ J.A. González Casanova. La idea de la Constitución en Karl Loewenstein. Revista de estudios políticos. Pág. 81. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2048127>

³⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, op. cit. Pág. 36.

ese concepto. De acuerdo con Alfonso Fernández Miranda³⁵, si bien el Derecho Parlamentario “debe ordenar la vida de las Cámaras, velando por la autonomía y buen funcionamiento”, debe respetar en todo momento las disposiciones constitucionales que dan sustento al sistema. Sin duda el Poder Judicial ha venido replanteando el actuar de las cámaras legislativas, que hoy están directamente vinculadas al ordenamiento jurídico a pesar de su autonomía, por lo que se circunscriben en una nueva concepción que las incorpora al Estado por el Derecho como los demás órganos del Estado, poniendo en la esfera de revisión sus decisiones y abandonando el concepto clásico de independencia parlamentaria, para asumir el de autonomía orgánico funcional de las Cámaras³⁶.

En ese orden de ideas, tomando en cuenta los antecedentes teóricos citados, para los fines de este trabajo, se considera que los asuntos que se analizan en el presente capítulo dejan ver que, si bien las omisiones atribuidas a las cámaras legislativas que tenían a su cargo la realización de determinados actos son susceptibles de encuadrar en el ejercicio de la autonomía parlamentaria pues, no obstante que guardan relación directa con el nombramiento de titulares de cargos órganos del Estado como el Instituto Nacional Electoral o el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las omisiones alegadas tienen que ver estrictamente con la forma de organizarse los órganos legislativos para alcanzar las mayorías requeridas por la normatividad, a la vez de que no se advirtió una afectación sustancial al funcionamiento del órgano al que corresponde el nombramiento.

Consecuentemente, es factible considerar que tales omisiones legislativas únicamente tuvieron su repercusión al interior de la cámara respectiva y no trascendió sus efectos hacia el exterior ya que, era posible sin la intervención de la

³⁵ FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, prólogo del libro de Ignacio Torres Muro, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados. Monografías II. Madrid. 1987. Citado por Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*, México, Serie Roja, Cámara de Diputados, junio 2012. p. 39

³⁶ *ibídem*. Pág. 40

jurisdicción electoral, continuar con los procesos legislativos necesarios para alcanzar, conforme a los tiempos previstos en la agenda legislativa, los consensos con las diversas fuerzas políticas representadas en sus órganos internos de decisión y funcionales, para así concretar los nombramientos sin que durante ese tiempo se impidiera el funcionamiento de los órganos del Estado.

Ello, reiterando que tales actos u omisiones podían ser conocidos *prima facie* en la jurisdicción electoral pues presumiblemente podían irradiar sus efectos hacia el exterior de las cámaras legislativas más, al constatar la existencia de los elementos subrayados, es decir, la imposibilidad de lograr los consensos necesarios conforme a su normatividad interna y que ello no ha significado perjuicio alguno al funcionamiento del órgano en cuestión, entonces, conforme a las teorías expuestas, es factible que se pueda determinar la no intromisión en la autonomía de los órganos parlamentarios de rectores y funcionales, dando pauta a que los caminos del Derecho Parlamentario encuentren su cauce para cumplir con el mandato que tienen conferido.

4.1 Caso Jaime Fernando Cárdenas Gracia

El primer caso es el del C. Jaime Fernando Cárdenas Gracia, en juicio contra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras, como autoridades responsables, bajo el número de expediente SUP-JDC-12639/2011; es de señalar que la resolución de esta controversia generó la tesis XXX/2012, de la Sala Superior intitulada: *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Los Diputados tienen Interés Legítimo para promoverlo contra la Omisión de elegir Consejeros del Instituto Federal Electoral.*³⁷

³⁷ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral, Año 5, Número 11, 2012, páginas 40 y 41. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/11%20gaceta_5_11_2012.pdf.

En esta sentencia, se puede observar la influencia que cobró la reforma constitucional en materia de derechos humanos, para emitir el criterio aislado mencionado, pues a partir de la impugnación presentada por el entonces Diputado Federal Jaime Cárdenas Gracia, se aprecia que se da un giro a los precedentes que marcaban la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Algunos de los argumentos para motivar el sentido de su criterio, la Sala Superior esgrimió lo siguiente:

3. El nuevo modelo de control constitucional que dimana del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (incorporado el diez de junio de dos mil once, según publicación en el Diario Oficial de la Federación) ha implicado la generación de un paradigma en la interpretación constitucional que ahora conjunta a los derechos humanos reconocidos en la norma fundamental con los que tienen reconocimiento en los tratados internacionales de los que México es parte.

Esta nueva arista interpretativa, ha implicado el reconocimiento constitucional de la posibilidad de efectuar una exégesis que privilegie el principio *pro actione*, que se traduce en la necesidad de extremar las posibilidades de interpretación constitucional y legal a efecto de favorecer un acceso más amplio a la jurisdicción.

(...)

En esas condiciones, no resulta posible efectuar una interpretación restrictiva que sólo considere los asuntos de Consejos de las entidades federativas, porque los principios *pro homine* y *pro actione*, inscritos ahora formal y materialmente en el orden jurídico nacional, imponen un ejercicio tendiente a interpretar que también los actos relacionados con la integración de las autoridades electorales de carácter federal, y consecuentemente, las

omisiones vinculadas con ellos, pueden ser objeto de tutela a través de la jurisdicción electoral.³⁸

Queda manifiesta la forma en que la Sala Superior trocó su anterior criterio hacia este nuevo sentido, debido a la disposición contenida en el artículo 1º de la Constitución Federal, por la trascendencia que tuvo en el ámbito de competencia parlamentario. Ya que, de no ser por la referida reforma constitucional, se observarían débiles los argumentos tendientes a otorgar interés jurídico a un diputado en casos como éste, puesto que la procedencia del juicio siempre estuvo muy acotada a la violación directa a derechos político-electorales de quien actúa y, en este caso, no es clara la acreditación de ese requisito de procedibilidad como se desprende de la tesis de jurisprudencia 2/2000³⁹.

En este asunto, son de destacar los votos razonados vertidos por los entonces magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Flavio Galván Rivera, cuyo sentido fue apoyar la resolución emitida por el pleno de la Sala Superior, pero abundando en argumentos que motivan y justifican, según su criterio, la legitimación del entonces Diputado Federal Jaime Cárdenas Gracia para acudir en la vía de protección de derechos políticos ante la jurisdicción del tribunal, lo que en esta perspectiva no quedó tan sólido en ese momento como se espera en el terreno jurisdiccional.

Aunado al hecho de que nos encontramos ante actos de órganos legislativos como la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Asamblea en Pleno, máximo órgano de deliberación y decisión de un cuerpo legislativo integrante del Congreso

³⁸ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Expediente SUP-JDC-12639/2011, pp. 15, 16 y 17 Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf

³⁹ Tesis, *JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA* Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, pp.17 y 18. Disponible en: <https://mexico.iustia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-2-2000/>

de la Unión, cuyas actividades se encuentran en el ámbito de competencia del Derecho Parlamentario y sus decisiones, por su naturaleza, son autónomas. Lo anterior, al no haberse probado con suficiencia que se encontraba comprometida la realización de los comicios en el ámbito federal, por lo que las mencionadas omisiones bien pueden situarse dentro del proceso de acuerdos políticos legislativos de los grupos parlamentarios que integran los órganos antes referidos, los cuales deben concretarse indefectiblemente para extinguir la omisión legislativa alegada en el juicio, lo cual constituye un elemento que no se analizó suficientemente en la resolución, dado que ello implicaba una imposibilidad para el debido cumplimiento de la facultad del órgano parlamentario.

De hecho, lo reconoce la propia Sala Superior cuando establece que *la propuesta no consolidó el procedimiento de designación, porque no se alcanzó la mayoría calificada requerida en dichos supuestos* y que, al tiempo en que se presentó el medio de impugnación motivo del estudio de la sentencia, la propia Cámara de Diputados no había consolidado el procedimiento de designación de consejeros electorales del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral.

Con lo cual se demostró que se llevó a cabo el actuar parlamentario debido de dicho órgano legislativo, tendente a lograr la designación de los consejeros electorales en cuestión pero que, a juicio de la Sala Superior, no fue suficiente para que esa finalidad llegara a su consumación o se consolidara.

Tales argumentos sirvieron de base a la Sala Superior para estimar fundados los agravios hechos valer en contra de la pretendida omisión legislativa, aunque se puede señalar que esos mismos argumentos pudieron servir para resolver en sentido contrario, es decir, desestimar los agravios en virtud de que los órganos legislativos, con base en sus atribuciones reguladas por el Derecho Parlamentario, después de haber realizado los actos atinentes para su consecución, no lograron sumar los votos necesarios de los diputados ya que, evidentemente, no es factible

obligar a un legislador a pronunciarse en favor de determinada opción, pues ello de igual forma contravendría normas constitucionales.

Esto es, las acciones necesarias dictadas por las normas que rigen la actuación parlamentaria fueron realizadas por parte de los órganos de gobierno, a efecto de dar cumplimiento cabal a las disposiciones constitucionales aplicables, mas no obtuvieron en su propuesta la mayoría calificada que se requiere para este tipo de nombramientos, lo cual no puede ser reprochable a los diputados en forma constitucional o legal pues, independientemente de que su actuar refleja una posición negativa, ésta no puede ser objeto de reproche como se desprende de los artículos 61 de la Constitución Federal; 11, 26 y 33 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas disposiciones ponen de relieve que las decisiones de los legisladores gozan de libertad en sus expresiones y decisiones, siempre que tal conducta omisiva no conlleve la afectación en el funcionamiento de un órgano diverso del Estado, lo cual no fue acreditado en la sentencia de referencia, lo que generaba la posibilidad de respetar los acuerdos y consensos políticos impulsados dentro del ámbito parlamentario.

Es decir, si bien no puede hablarse de una libertad absoluta para tomar (o no tomar) decisiones que lleven al detrimento sustantivo en la actuación de un órgano del Estado, debe considerarse este aspecto en función del respeto que se debe a los procesos deliberativos de orden político en el ámbito parlamentario, en los cuales se basan este tipo de decisiones legislativas, dada la pluralidad de ideologías representadas en los cuerpos legislativos de decisión.

4.2 Caso Lourdes Eulalia Quiñones Canales

El siguiente caso que se plantea analizar, es el expediente SUP-JDC-896/2013 y sus acumulados, que tiene como parte actora a la C. Lourdes Eulalia Quiñones

Canales y otros, como autoridad responsable a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras.

En esta sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se estableció que los actores se inconformaron en contra de la omisión que atribuyeron a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a su Mesa Directiva, a la Junta de Coordinación Política y a los grupos parlamentarios de dicha Cámara, consistente en que, hasta ese momento, dichos órganos habían omitido determinar la propuesta y presentarla al Pleno del Congreso para la elección del candidato a ocupar el cargo vacante de Consejero Electoral del entonces Instituto Federal Electoral que concluiría el treinta de octubre de dos mil diecinueve.

La Sala Superior, en ese sentido, fue consistente en el criterio de que los diputados federales tienen entre su ámbito de facultades constitucionales, la potestad de iniciar el juicio ciudadano cuando atribuyan a la Cámara de Diputados la omisión de elegir a los Consejeros del Instituto Federal Electoral, porque ese proceso de elección trasciende materialmente, como tutelable a través de la acción jurisdiccional y, puede eventualmente trastocar la esfera de derechos de los legisladores en cuanto a la representatividad que ostentan e intereses de la sociedad que ellos representan.

Así, en dicha sentencia se invocó la tesis XXX/2012, intitulada: *Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano. Los Diputados tienen Interés Legítimo para promoverlo contra la omisión de elegir Consejeros del Instituto Federal Electoral.*⁴⁰

La mencionada resolución tiene relevancia para el objeto de estudio del presente trabajo ya que, dos años después de la sentencia recaída en el juicio SUP-JDC-12639/2011, analizada párrafos precedentes, se ventila de nueva cuenta el tema de

⁴⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XXX/2012, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral, Año 5, Número 11, 2012, páginas 40 y 41. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion>

una omisión legislativa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de nombrar un Consejero del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral.

En este caso, sin soslayar su importancia, se trataba de la elección de un solo consejero del Consejo General, lo que evidencia una afectación mucho menor en la actuación de ese órgano de decisión electoral, cuestión que podría hacer cuestionable la injerencia por parte de la autoridad electoral jurisdiccional, en los asuntos que son competencia exclusiva del Poder Legislativo, en virtud de que un elemento sustancial que debe satisfacerse lo constituye la existencia de una afectación a un proceso electoral, lo cual no se actualizaba en razón de que, a pesar de la omisión legislativa alegada, el máximo órgano de dirección en materia electoral podía tomar las determinaciones necesarias para el correcto desarrollo del proceso comicial.

Por lo que, en otras palabras, el órgano electoral estaba en aptitud de continuar funcionando con eficiencia en cada etapa del procedimiento comicial, sin que la ausencia de uno solo de sus miembros le significara, por sí misma, una amenaza de parálisis en perjuicio de las elecciones, digámoslo así, con suficiente peso para sobreponerse a la voluntad del órgano legislativo autónomo en sus decisiones y funcionamiento como integrante de uno de los Poderes de la Unión.

Puede parecer trivial esta aseveración, después de lo que se ha dicho en un cúmulo de sentencias ricas en argumentos en esta materia, pero es importante señalar que no ha sido tocada, en la médula de su naturaleza, la debida fundamentación y motivación de la intervención de una instancia electoral jurisdiccional en las atribuciones de un órgano legislativo, cuando no se comprueban de manera indubitable tres cuestiones:

- a) El interés jurídico de quien actúa
- b) La afectación sustantiva en el funcionamiento del órgano electoral y,
- c) La afectación actual, no eventual, al proceso electoral.

Efectivamente puede corroborarse en la resolución que se analiza, que la Sala Superior vierte argumentos, de alguna manera, sin la suficiente justificación para los efectos que genera, como se aprecia del siguiente extracto:

La dinámica constitucional, en la que se ubica el proceso de elección de Consejeros Electorales, permite afirmar que se está en presencia de una facultad formalmente legislativa pero materialmente administrativa otorgada a la Cámara de Diputados, en tanto que, no se traduce en la producción de un acto creador de disposiciones jurídicas generales, sino que, participa de las funciones propias del orden administrativo, como es el nombramiento de funcionarios de esta clase de órganos, que tiene reservado. De esa manera, la intervención de esta Sala Superior en el caso se concreta únicamente al análisis de si el proceso para elegir Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral que se ha llevado a cabo por la Cámara de Diputados en sus diversas etapas debe continuar hasta culminar con la designación correspondiente.

(...)

La debida conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los términos del mandamiento constitucional, es una condición esencial para su óptimo funcionamiento, lo que impone que los órganos deliberativos encargados de la elección atinente desarrollen con la mayor brevedad y eficacia los mecanismos dispuestos para su sustitución inmediata.⁴¹

Como se advierte, si bien se justifica la intervención del tribunal electoral para analizar “si el proceso para elegir Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral que se ha llevado a cabo por la Cámara de Diputados en sus diversas etapas debe continuar hasta culminar con la designación correspondiente”, se acepta que se está en presencia de una facultad formalmente legislativa pero materialmente

⁴¹ Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por Lourdes Eulalia Quiñones Canales, Andrés Marco Antonio Bernal Gutiérrez, Kamil Athié Flores y otros ciudadanos SUP-JDC-896/2013 y sus acumulados SUP-JDC-897/2013 y SUP-JDC-898/2013. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00896-2013>

administrativa y que tal intervención tiene como premisa ineludible la debida conformación del órgano, lo cual no constituyó un elemento respecto del cual se acreditara una afectación que llevara a considerar el indebido funcionamiento del consejo electoral, en razón de la carencia de uno solo de sus integrantes.

En esa misma dirección, se puede expresar una preocupación derivada de los resolutivos de la sentencia al juicio en comento, pues en ellos prácticamente se sustituye la Sala Superior en la autoridad legislativa competente para convocar a un periodo extraordinario al Congreso de la Unión, no obstante, lo previsto en el artículo 67 Constitucional.

Lo anterior, con base en lo considerando sobre el hecho de que los órganos de gobierno al interior de la Cámara de Diputados no hayan alcanzado a concretar el procedimiento de designación establecido en la convocatoria emitida en su momento por la Junta de Coordinación Política, entonces ¿debe considerarse suficiente dicha convocatoria para determinar el sentido de la decisión de los diputados en el pleno de la Cámara?

Es decir, ¿el inicio del procedimiento de designación presupone ya que los legisladores deben asumir tal o cual decisión para concretar el nombramiento? Este puede considerarse un aspecto relevante a valorar, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales y legales aplicables a los legisladores en el ejercicio de su función, porque no se percibe que así deba ser.

Ahora bien, independientemente de lo anterior, la Sala Superior otorga a la designación de Consejeros Electorales el calificativo de un acto administrativo que no entra en la esfera de aplicación de las normas de derecho parlamentario, con lo cual no justifica su intromisión en los actos de la Cámara de Diputados, pues no toma en cuenta la regulación que atañe a la forma de asumir las decisiones al interior de los órganos respectivos que, además de que no se trata de un acto de creación de leyes, involucra directamente la composición plural y el autogobierno

de esos órganos, así como la irreprochabilidad de los legisladores ante la imposibilidad de lograr la mayoría requerida para concretar el acto que se acusa de omiso.

Esto es, además de que se trata de la designación de un cargo que comparte características de un acto administrativo, existen elementos que le dan una connotación especial dentro del ámbito legislativo, inclusive constitucional, en el que se involucra la actuación de órganos constitucionalmente autónomos, la votación calificada de un órgano del Poder legislativo y, finalmente, la posibilidad de intervención del máximo tribunal constitucional del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El proceso previsto en el artículo 41, fracción V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ilustra lo anterior:

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;

b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por

cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;

d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;

e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

Como se ve, no trata de un simple acto ejecutivo de designación de un cargo por parte de una autoridad administrativa, aún y cuando se ubique en ese ámbito, sino que se advierte un procedimiento tan complejo, previsto nada menos que en la Constitución Federal en el que interviene, en primera instancia, un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Entonces, de inicio, se involucra la decisión del órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, en la que están representados los diversos grupos parlamentarios, luego, se requiere la conformación de un comité técnico cuyos integrantes provienen del órgano legislativo y de dos importantes (fundamentales) órganos constitucionalmente autónomos del Estado mexicano. Poca cosa según la resolución de la Sala Superior.

Enseguida, el referido comité selecciona a los mejor evaluados y remite la relación correspondiente a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados; la que impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del Consejero Presidente y los consejeros electorales a fin de que, una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se envíe al Pleno de la Cámara de Diputados (donde votan 500 representantes populares de las distintas corrientes políticas) la propuesta con las designaciones correspondientes.

En el caso de que, vencido el plazo sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas, o no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación. Al vencimiento del plazo sin que se hubiere concretado la elección, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

No es la anterior una designación ejecutiva que dependa de una sola voluntad o que implique un procedimiento de tal simplicidad o facilidad para que la Sala Superior no solo intervenga, sino que inclusive se sustituya a la voluntad de los órganos del Estado referidos con anterioridad, inclusive, sustituyendo la intervención de la Suprema Corte para resolver el nombramiento.

Al menos se genera la duda de su justificación, amén del aspecto relativo a la satisfacción de los elementos indispensables que se han mencionado en supra

líneas, para que la intervención del órgano jurisdiccional electoral en la decisión del órgano parlamentario encuentre plena justificación, como lo es la condición concerniente a la valoración sobre la gravedad de la afectación que la omisión legislativa alegada en el juicio cause al órgano que se encuentra incompleto que, de no actualizarse, destruye el sustento de tal intrusión.

4.3 Caso Roberto Gil Zuarth y otros

Aquí se plantea el análisis del expediente SUP-JDC-956/2015 Y SUP-JDC-970/2015, cuya parte actora es el entonces Senador Roberto Gil Zuarth y otros y, como autoridades responsables, la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y otras; ambos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se interpusieron a fin de impugnar la omisión de la LXII Legislatura de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, su Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, al no haber electo al Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ocuparía la vacante existente a raíz de la conclusión del periodo constitucional, el veinte de abril de dos mil quince, del Magistrado José Alejandro Luna Ramos.

En este asunto, los actores consideraron que la referida omisión vulneraba su derecho a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República, al impedirles el ejercicio de la función como Senadores de la República, en perjuicio del desempeño del citado cargo, al no poder votar en el Pleno de dicha Cámara y no tener oportunidad de cumplir con el deber constitucional que implica participar en la designación de la mencionada magistratura y, en consecuencia, privarles injustificadamente del derecho político a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos; basándose para ello en la tesis de jurisprudencia 20/2010, de rubro *Derecho Político-Electoral a ser votado, incluye el derecho a ocupar y desempeñar el Cargo*⁴².

⁴² DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO. Jurisprudencia 20/2010. Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal

La mayoría de los integrantes de la Sala Superior determinó el sobreseimiento de las demandas en cuestión, al considerar que no es un asunto en el cual dicho órgano colegiado deba intervenir para conocer el fondo de la controversia planteada por los demandantes.

Dado que las violaciones que aducen están relacionadas directamente con la integración del órgano jurisdiccional, por lo que de conocer y resolver el fondo de la Litis planteada, de acuerdo con los magistrados, formalmente estaría infringiendo un principio general de derecho, particularmente el relativo a la imparcialidad, el cual prescribe que nadie puede ser juez y parte en un mismo litigio.

Consecuentemente, la resolución dictada por la mayoría de los magistrados no reflejó un criterio respecto del fondo de la cuestión planteada, dado el conflicto de interés que se adujo para desechar las demandas; no obstante, en el asunto de mérito se emitieron dos votos particulares por los magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar (ponente) y Constancio Carrasco Daza.

Es precisamente sobre los argumentos vertidos en el primer voto particular que este análisis se centra pues, en el mismo, se argumenta en favor de la intervención de la Sala Superior, a fin de vincular al Senado de la República a su cumplimiento, en virtud de que:

La controversia no está referida a quién integra este Tribunal, sino a si se afectan los derechos político-electorales de quienes promueven el juicio, como senadores, por la imposibilidad para ejercer sus atribuciones en atención al alcance de su derecho a ejercer el cargo (...)

Además, de conformidad con el texto vigente del artículo 1° de la Constitución Federal, y con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado mexicano está obligado a

Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=20/2010&tpoBusqueda=S&sWord=20/2010>

proporcionar a los justiciables un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que los ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Federal, la ley o dicha Convención, lo cual implica que es obligación de los tribunales procurar que un acto, resolución u otro elemento jurídico quede al margen de la posibilidad de someterla a su control de regularidad, pues esta es una de las formas de favorecer la protección más amplia de las personas, con arreglo al principio pro persona.⁴³

Puede apreciarse que, el entonces magistrado ponente, disiente sobre el desechamiento de la demanda aprobado por la mayoría, en virtud de la relevancia que, en su parecer, reviste la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, a la luz de la defensa de los derechos humanos, lo que le lleva a declarar la procedencia del juicio y, consecuentemente, a dilucidar sobre el fondo de la cuestión planteada.

El voto particular sustenta su argumentación, entre otras cosas, en la Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: ÓRGANOS PÚBLICOS. LA REGULARIDAD EN SU FUNCIONAMIENTO CONSTITUYE UN PRINCIPIO DE ORDEN CONSTITUCIONAL,⁴⁴ a efecto de justificar que, en este caso, se tome en cuenta la afectación en la integración de la Sala Superior provocada por la omisión del Senado de la República, de nombrar un integrante del referido órgano judicial.

Si bien es cierto que, en el voto particular, se aduce una afectación al desempeño regular de la Sala Superior, en virtud de la omisión del Senado de la República y,

⁴³ Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por Roberto Gil Zuarth y otros ciudadanos, identificados con la clave SUP-JDC-956/2015 y SUP-JDC-970/2015, pp. 28 y 31. Disponible en:

https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2015/JDC/956/SUP_2015_JDC_956-489671.pdf

⁴⁴ ÓRGANOS PÚBLICOS. LA REGULARIDAD EN SU FUNCIONAMIENTO CONSTITUYE UN PRINCIPIO DE ORDEN CONSTITUCIONAL. Tesis aislada 2001145. 2a. LIII/2012 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro X, Julio de 2012, p. 1352. Disponible en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001145>

por ello, considera que el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es aplicable existe, en nuestra opinión, un elemento en las controversias de las cuales surgió el criterio aludido que, se puede observar, no se acredita suficientemente en el voto particular.

Es decir que, de acuerdo con los precedentes que dieron origen a la Tesis en comento, debe de probarse que el actuar omisivo de la autoridad responsable no obedece a causas justificadas, es decir, que existan elementos para considerar que la omisión se dio por un retardo injustificado.

Debe considerarse este elemento que introduce la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para estar en posibilidad de valorar la causa que justifique la existencia de la omisión y el grado de intervención mediante una resolución judicial que vincule al órgano legislativo a su cumplimiento, como se desprende de la siguiente transcripción de la Controversia Constitucional 92/2011.

En tales términos, y dado que el cargo de Consejero se ejerce por tiempo determinado, la forma de garantizar la continuidad en el funcionamiento normal del órgano es que la elección de los Consejeros que lo integran sea efectuada con anterioridad a que se produzcan vacantes al seno del Consejo, a fin de que las atribuciones de índole administrativa que lleva a cabo en el Poder Judicial al que pertenece no se vean afectadas de manera alguna en detrimento del servicio de administración de justicia en el que participa.

El criterio anterior es el que salvaguarda los principios constitucionales de regularidad en el funcionamiento de los órganos del Estado, así como la autonomía e independencia judiciales y, con ello, el principio de división de poderes que a nivel local se encuentra consagrado por el artículo 116 de la Ley Fundamental, al evitar que otro u otros Poderes que intervengan en la elección de sus integrantes puedan afectar su funcionamiento, haciendo un

uso indebido de la facultad mediante el **retardo injustificado** de la atribución que les fue otorgada.⁴⁵

*El resaltado es propio

Se puede observar que el magistrado disidente no toma en cuenta este elemento a partir de que fija la materia del litigio pues, desde ahí habla de una omisión lisa y llana, sin considerar si ésta se dio por razones justificadas o no, y no por el solo vencimiento del plazo para ejercer la atribución legal, ello, no obstante que los peticionarios refieren en su demanda el elemento de la falta de justificación del Senado de la República, como se aprecia enseguida:

La cuestión jurídica por dilucidar consiste fundamentalmente en determinar si en el caso se actualiza una omisión de las autoridades responsables, consistente en no elegir dentro del plazo fijado legalmente, al magistrado electoral que cubriría la ausencia definitiva del Magistrado Alejandro Luna Ramos, cuyo período concluyó el veinte de abril de dos mil quince; lo anterior, a la luz del marco jurídico aplicable y del marco fáctico, así como de las razones de las autoridades responsables y de los agravios hechos valer por los promoventes, y si con ello se afecta un derecho de la parte actora o se imposibilita el cumplimiento de sus deberes, en tanto integrantes de la Cámara de Senadores, de proteger y garantizar el principio de independencia judicial⁴⁶

Aún y cuando en la parte de la calificación de los agravios como fundados, el voto hace alusión a la ausencia de justificación, dicha mención únicamente se refiere al carácter normativo de la justificación y no a diversas circunstancias que pudieran reflejarse en las razones de la omisión, que no necesariamente representan por sí mismas un actuar negligente del órgano legislativo responsable.

⁴⁵ Controversia constitucional 92/2011. Poder Judicial del Estado de Jalisco. 30 de mayo de 2012. Cinco votos; José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández votaron con salvedad. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot.

⁴⁶ Sentencia: SUP-JDC-956/2015 y SUP-JDC-970/2015, Roberto Gil Zuarth y Otros, p.84. disponible en: <https://vlex.com.mx/vid/591509662>.

Lo anterior es relevante, considerando que la consecuencia directa del fallo implicaría incidir en las determinaciones de un poder del Estado, que actúa como un cuerpo colegiado de orden bicameral, cuyas decisiones dependen en gran medida de los acuerdos de los grupos parlamentarios que se den al interior de sus órganos de gobierno que, no obstante tener la función de hacer más eficiente el trabajo legislativo, usualmente se encuentra ante temas bastante complejos que no siempre obtienen los consensos políticos deseados, al menos no en el tiempo esperado, sin dejar de lado que en el caso de Consejeros Electorales se requiere también la intervención de la CNDH y el INAI, situación que también refleja la realización de acuerdos y decisiones colegiadas.

Es importante esta cuestión dado que, con la aceptación de esta postura, se abriría la puerta para que un sin número de casos en los que los órganos legislativos, estatales o federales, en los que no llegasen sus órganos de decisión a los acuerdos necesarios para la aprobación de un determinado nombramiento de carácter electoral, se justifique la intervención de los tribunales electorales para subsanar dicha deficiencia, aún y cuando el propio tribunal que juzga tuviese interés directo en la resolución del asunto.

Asimismo, considerando únicamente el vencimiento de los tiempos estatuidos por la norma, ello sería motivo suficiente para generar la intervención de los tribunales electorales en la decisión de los órganos legislativos, sin valorar el cumplimiento de otros elementos que sustenten tal intervención, lo cual extendería aún más la tutela en este tipo de juicios partiendo de la alegación sobre la afectación a un derecho como legislador, de participar en los asuntos del país conforme a las decisiones del cuerpo colegiado al que pertenece.

4.4. Caso diversos senadores sin grupo parlamentario integrantes del denominado Grupo Plural en el Senado de la República, así como una diputada y un diputado del partido político Movimiento Ciudadano.

Al tiempo que se escriben estas líneas, la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación resolvió los expedientes SUP-JE-281/2021 y acumulado, SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, donde determinó que la integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión debe contemplar el principio de máxima representación efectiva y ordenó a las cámaras de Diputados y de Senadores que, para la próxima integración de la Comisión Permanente, se realicen las propuestas con base en el principio de máxima representación efectiva, y ordenó a la Cámara de Senadores emitir una legislación para garantizar que en la Comisión Permanente puedan estar representadas senadurías sin afiliación parlamentaria.

Asunto que no se deja de mencionar, en virtud de que la jurisdicción electoral se sobrepone a los órganos de decisión parlamentaria de las cámaras, con motivo de la protección del derecho político electoral de ejercer las funciones inherentes al cargo, a fin de modificar los criterios de integración de un órgano bicameral y autónomo del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente.

Toda vez que aún no se tiene acceso a la sentencia emitida por el Tribunal, se cita textualmente el comunicado de la Sala Superior No. 13/2022, de fecha 26 de enero de 2022:

“La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó por mayoría de cinco votos a favor (con el voto concurrente del magistrado Indalfer Infante Gonzales) y con el voto particular en contra del magistrado José Luis Vargas Valdez, a las cámaras de Diputados y de Senadores que, para la próxima integración de la Comisión Permanente, se realicen las propuestas con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

Asimismo, ordenó a la Cámara de Senadores emitir una legislación para garantizar que en la Comisión Permanente puedan estar representadas senadurías sin afiliación parlamentaria.

Lo anterior, en virtud de que la Comisión Permanente es un órgano legislativo, bicameral, temporal y de decisión que, durante los periodos de receso, asume funciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores y, de acuerdo al principio de máxima representación efectiva, las fuerzas políticas de dichos órganos deben estar representados en la Comisión Permanente y deben integrar la Comisión de forma plural y proporcional a la representación que tengan en las Cámaras.

En diciembre pasado, los plenos de las cámaras de Diputados y de Senadores aprobaron el acuerdo de sus respectivas juntas de Coordinación Política (JUCOPO) por los cuales se eligieron a las y los legisladores integrantes de la Comisión Permanente.

Diversos senadores sin grupo parlamentario —que conforman al denominado Grupo Plural—, así como una diputada y un diputado del partido político Movimiento Ciudadano (MC) presentaron medios de impugnación ante la Sala Superior, al considerar que el hecho de que sus grupos no tengan representación en la Comisión Permanente genera una vulneración a sus derechos de representación, así como de acceso y ejercicio del cargo, derivados de su derecho a ser votados.

En sesión pública por videoconferencia, a propuesta del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, la Sala Superior determinó que sí es competente para conocer de las impugnaciones presentadas, pues están involucradas afectaciones directas al derecho político-electoral de ser electo, en su dimensión de ejercicio efectivo del encargo.

Al respecto, la resolución resalta que, en aras de garantizar la tutela judicial efectiva, es necesario que la Sala realice una nueva reflexión sobre su competencia respecto a controversias como las de los casos analizados, debido a que, históricamente, los derechos parlamentarios han quedado fuera de su competencia. Sin embargo, conforme a criterios internacionales, el derecho político-electoral a ser votado comprende la posibilidad de ejercer

el cargo. Así, este derecho es violado cuando se obstaculizan, a su vez, los derechos parlamentarios reconocidos a quienes desempeñan un cargo legislativo.

La Sala destacó que en el marco normativo nacional no se contempla algún mecanismo judicial, adecuado y efectivo, para la tutela de los derechos político-electorales que se ejercen en el ámbito legislativo, por lo que determinó que es competente para revisar los actos adoptados en este que puedan vulnerar el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del encargo.

En consecuencia, la Sala Superior ordenó a la Cámara de Senadores y a la JUCOPO que establezcan en su normatividad interna un procedimiento para garantizar a las senadurías independientes o sin grupo parlamentario una manera de integrar la Comisión mencionada -y, en su caso, otros órganos legislativos- que deberá ser aprobado en el periodo ordinario de sesiones que da inicio el primero de febrero. Asimismo, deberá ser emitida y aplicada para la conformación de la próxima Comisión Permanente.

En lo referente a los medios de impugnación presentados por una diputada y un diputado de MC, la Sala determinó que la controversia trata sobre si sus derechos fueron vulnerados al quedar excluidos de la Comisión, cuando su grupo parlamentario los propuso para ello. La propuesta aprobada consideró que el diseño para la conformación de las propuestas que la JUCOPO presenta a la Cámara de Diputados ya garantiza que se haga con base en el principio de máxima representación efectiva.

En el caso, el grupo parlamentario quedó excluido de la Comisión a pesar de contar con el 4.6% de la representación total de la Cámara, lo que vulneró el derecho al ejercicio del cargo de los legisladores de MC, pues deben tener representación en la Comisión, con independencia del porcentaje que haya obtenido la fuerza política.

En consecuencia, la Sala Superior ordenó a la Cámara de Diputados y a la JUCOPO que, en la próxima integración de la Comisión Permanente, las diputaciones estén representadas conforme al principio de máxima representación efectiva, conforme a los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

El magistrado José Luis Vargas Valdez votó en contra de ambos asuntos por considerar que, al tratarse de una definición relacionada con el funcionamiento de los órganos legislativos, la competencia no es electoral, sino que se enmarca en el ámbito del derecho parlamentario. (SUP-JE-281/2021 y acumulado, SUP-JDC-1453/2021 y acumulado)⁴⁷

Como se ve, en este asunto también se dilucidó respecto de la procedencia de la intervención de la jurisdicción electoral en el funcionamiento interno de las cámaras del Congreso de la Unión, advirtiendo que solo la minoría asumió que no debía aceptarse la intrusión del tribunal electoral en un tema que compete exclusivamente a los órganos parlamentarios decidir en ejercicio de su autonomía, lo cual no fue considerado así por la mayoría de los magistrados.

Con la información que se cuenta, es de destacar lo afirmado por la propia Sala en el sentido de que es necesario que la Sala realice una nueva reflexión sobre su competencia respecto a este tipo de controversias debido a que, históricamente, los derechos parlamentarios han quedado fuera de su competencia. Por lo que asume entonces la aplicación de criterios internacionales relativos al derecho político-electoral a ser votado en su vertiente de ejercer el cargo, por lo que consideró que, este derecho es violado cuando se obstaculizan los derechos parlamentarios reconocidos a quienes desempeñan un cargo legislativo.

Entonces, conforme al criterio sustentado en este último precedente, puede decirse que para el tribunal electoral basta con que se viole un derecho parlamentario a un

⁴⁷ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Comunicado 13/2022. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4409/0>

legislador en el ejercicio de su cargo, para justificar la intervención de la jurisdicción electoral respecto de actos del Poder Legislativo, en este caso, el relativo a formar parte de un órgano que integra a ambas cámaras del Congreso de la Unión en los recesos de éstas, lo cual apertura aún más el abanico de posibilidades de injerencia en las decisiones internas de los órganos parlamentarios.

CONCLUSIONES

Primera: Las cámaras legislativas del Congreso de la Unión son, como lo afirma el teórico Juan Carlos González Gómez, órganos complejos que integran una gran cantidad de órganos internos rectores y funcionales, los cuales interactúan para llevar a cabo las funciones que tiene conferidas, cuya composición plural y colegiada incide en las decisiones que se toman en el ejercicio de su autonomía.

Segunda: Corresponde a las autoridades jurisdiccionales en materia electoral la tutela efectiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, incluyendo aquellos que tienen que ver con el derecho de los legisladores a participar en las decisiones políticas del país.

Tercera: Los legisladores gozan de libertad e irreprochabilidad en el ejercicio de sus funciones, particularmente en sus expresiones y decisiones, como lo permite la Constitución y la normatividad interna de cada órgano legislativo, lo cual se desarrolla dentro del ámbito del derecho parlamentario que, de acuerdo con Berlín Valenzuela, se constituye por el conjunto de normas que rigen la actividad de las asambleas legislativas, en lo tocante a su administración y funcionamiento

Cuarta: El derecho parlamentario se caracteriza por la acción soberana que realiza el Poder Legislativo, con sustento en el orden constitucional y las normas que formula conforme a la normatividad legislativa, por lo que se considera que tiene como origen y está en armonía con la Constitución.

Quinta: El cimiento de la autonomía parlamentaria radica en la garantía de su desenvolvimiento normal y la libre actuación del Parlamento, sin intrusiones de otros poderes que puedan perturbar el correcto funcionamiento de las cámaras legislativas.

Sexta: El límite de competencia entre la jurisdicción electoral y la actividad parlamentaria es cada vez más estrecha, por lo que es pertinente la valoración particular de los actos legislativos que se someten a la justicia electoral para determinar, como lo señala el Dr. Luis Raigosa, aquellos que son propios del campo del derecho parlamentario y los que pertenecen al espacio de regulación del derecho electoral, para lo cual deben valorarse una serie de elementos que pueden resultar en la inaplicabilidad de la jurisdicción electoral.

Séptima: Del análisis de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se advierte que la impugnación relativa a la omisión en la realización de actos responsabilidad de los órganos legislativos, en asuntos que conciernen a la elección o ratificación de nombramientos de otros órganos del Estado, relacionados con la materia electoral por sus funciones o por su forma de elección, no debe tutelarse mediante la jurisdicción electoral ni sobreponerse a la autonomía legislativa, cuando se actualizan los siguientes supuestos:

- No se ha afectado sustancialmente el funcionamiento del órgano del Estado al que corresponde el nombramiento.
- Ha existido imposibilidad para concretar las mayorías que constitucional o legalmente se exigen para esos nombramientos, sin que sea factible obligar a los legisladores a votar en determinado sentido.

Octava: Si bien no todos los actos realizados en ejercicio de la autonomía de los órganos legislativos son susceptibles de abstraerse del control jurisdiccional en la materia electoral, aquellos en los que se presentan las situaciones referidas, que evidencian la no afectación a funciones de los órganos del Estado o no alcanzan la mayoría exigida para concretarlos y tienen como basamento su autogobierno y autorregulación, no deberían ser objeto de intervención de la jurisdicción y electoral en las decisiones del Poder Legislativo.

Novena: Al no valorarse adecuadamente los elementos señalados en la conclusión anterior en las resoluciones que se emitan por los tribunales electorales, resultaría en una intromisión injustificada de la autonomía interna de los órganos legislativos de decisión, que se circunscribe al ámbito estrictamente parlamentario.

Décima: En los casos revisados, se puede observar que la acreditación de los elementos señalados no se llevó a cabo satisfactoriamente, lo que debe abrir la posibilidad de preservar la actividad que se lleva a cabo dentro de los órganos legislativos correspondientes, como los de gobierno y funcionales como las propias comisiones legislativas, antes de imponer decisiones que impacten directamente en actos de naturaleza eminentemente parlamentaria.

PROPUESTA

Si bien los fallos que se emitieron en los juicios que se han revisado, se dieron tomando en cuenta la protección del derecho de participación de los legisladores, se advierte que éstos inciden en las determinaciones de un Poder de la Unión constituido conforme a la Norma Fundamental, de carácter autónomo, con procedimientos definidos que le permiten actuar de dentro de ese marco jurídico y, cuyas decisiones, se toman de forma colegiada.

En ese sentido, no debe soslayarse en el análisis que efectúe en los subsecuente el tribunal electoral, el hecho de que en el proceso legislativo intervienen una multiplicidad de factores que inciden directamente en la realización del acto parlamentario, en este caso los relativos a nombramientos de otros órganos del Estado mexicano.

Considerando que la representación y la pluralidad ideológica de los grupos parlamentarios de una cámara legislativa, cuyos integrantes ejercen un mandato popular derivado de la Constitución, genera que las decisiones colegiadas dependan de consensos que no necesariamente se alcanzan en determinado

tiempo, lo que lo cual debe ser tomado en cuenta por el juzgador electoral al momento de dictar la resolución.

De igual forma, los tribunales deben valorar adecuadamente el grado de afectación que la integración incompleta del órgano del Estado, relacionado con la materia electoral, ya sea por sus funciones o por la forma de elección de sus integrantes, le genera en el cumplimiento de sus obligaciones legales, toda vez que solo los actos que impiden o limitan sustantivamente el accionar de estos órganos, debido a la omisión del órgano legislativo, justifican la intervención de la jurisdicción electoral para subsanar esa situación.

Al principio de la investigación se planteó la siguiente pregunta ¿Es justificada la intervención de la jurisdicción electoral en la tutela de derechos políticos en actos impugnados referentes al autogobierno u omisiones legislativas de nombramientos o ratificaciones?

A fin de dar respuesta a la interrogante planteada, se propuso como hipótesis la siguiente: La tutela de derechos políticos de los integrantes de los cuerpos legislativos, que no tienen que ver con el acceso a cargos de elección sino con actos que dependen de las decisiones autónomas de sus órganos, de composición política plural, no se justifica en el ámbito electoral, cuando dichos actos obedecen a situaciones estrictamente del orden legislativo que tienen que ver con la forma de autogobernarse o con la omisión de la realización de los actos impugnados, que no afectan el funcionamiento de otros órganos del Estado o bien, existe una imposibilidad para cumplir en tiempo y forma lo ordenado en la resolución, al no lograr las mayorías exigidas por la propia Constitución y las leyes.

De los casos particulares estudiados conforme al método de análisis empleado, se obtuvo que la hipótesis no fue comprobada plenamente, toda vez que los tribunales sustentaron en sus resoluciones la intervención de la jurisdicción electoral en el actuar de las cámaras del Poder Legislativo, de acuerdo a la protección del derecho de los legisladores a ejercer su cargo mediante la participación en los

nombramientos o en la integración de los órganos legislativos, aún a pesar de la autonomía de que gozan para llevar a cabo sus procesos y emitir las determinaciones que los legisladores asumen dentro de sus órganos de gobierno, y funcionales.

No obstante, se considera que la porción de la hipótesis que se refiere a la valoración de los supuestos de imposibilidad manifiesta del órgano legislativo para alcanzar los acuerdos conforme a sus normas internas así como la afectación al órgano del Estado al que corresponde el nombramiento causante de la omisión legislativa, que debió valorar el órgano jurisdiccional electoral para justificar el ejercicio de autoridad sobre la autonomía del órgano legislativo, no se encuentra plenamente justificada en los casos particulares analizados.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

I. Bibliográficas

1. Autonomía parlamentaria. Enciclopedia jurídica. Edición 2020. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/autonomia-parlamentaria/autonomia-parlamentaria.htm#:~:text=Basada%20en%20el%20principio%20de,perturbar%20su%20funcionamiento%20como%20%C3%B3rgano>
2. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, VALADÉS, Diego y FIX FIERRO, Héctor, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Tomo III: Justicia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3824/21.pdf>
3. Centro de Estudios Superiores en Materia de Derecho Fiscal y Administrativo, *Control difuso y control convencional de constitucionalidad*, México, Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Disponible en: <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/controldifusoycontrolconvencional.pdf>
4. DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, *La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional*, México, 2012, Extraído de la SCJN, control de convencionalidad exoficio en un modelo de control de constitucionalidad. Pleno, Novena época, Tesis número LXVII/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I. Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSUPDH2-1aReimpr.pdf
5. ESCALANTE TOPETE, Luis Rolando, *Los derechos político-electorales del ciudadano mexicano habitante y residente en Baja California*, México,

Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. Disponible en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/22.pdf>

6. FIERRO, HÉCTOR. *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006. Segunda Edición. P. 19. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11109>
7. J.A. GONZÁLEZ CASANOVA. La idea de la Constitución en Karl Loewenstein. *Revista de estudios políticos*. Pág. 81. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2048127>
8. HERRERA, JORGE Y SÁNCHEZ, ALEJANDRO, *Análisis del Juicio para la Protección de los Derechos Político–Electoral del Ciudadano como protector de derechos fundamentales*, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, Publicación No. 10. ISSN 2007 – 2619, junio de 2013, Universidad Autónoma de Baja California. <http://11.ride.org.mx/index.php/RIDSECUNDARIO/article/view/481/472>
9. MONTOYA PÉREZ, Oscar, Coordinador, *Diccionario Jurídico*, Número de Registro: 03-2016-053009540100-01. Disponible en: <http://www.diccionariojuridico.mx/index.php>
10. NACIF, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, número 194, México, 2007. Disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1388/74917.pdf?sequence=1&isAlloved=y>
11. PAOLI BOLIO, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4426/8.pdf>

12. PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *El juicio electoral. Nueva vía impugnativa ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/df46469967e71d8.pdf>.
13. RAIGOSA SOTELO, Luis, *El derecho electoral y el derecho parlamentario: los límites de la competencia del TEPJF*, México, Serie Temas selectos de derecho electoral 21; ISBN 978-607-708-042-8, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/21_Luis%20Raigosa.pdf
14. RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y SÁNCHEZ BARROSO, José Antonio, *La praxis de los derechos humanos en México a partir de la reforma constitucional de junio de 2011*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cuestiones constitucionales, 2012. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6008>
15. RAMOS RAMOS, Octavio, *El control judicial electoral de la función parlamentaria*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11946>
16. SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo y RUIZ ESPÍNDOLA, Juan Carlos, *La tutela de los derechos político - electorales de los ciudadanos*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2015. Disponible en: <http://www.teemich.org.mx/archivos/justiciaelectoral.pdf>.

17. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Garantiza la constitucionalidad de las elecciones*, México, Coordinación de Comunicación Social, 2012. Disponible en:
https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/El%20TEPJF%20garantiza%20la%20constitucionalidad%20de%20las%20elecciones.pdf
18. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, Centro de Capacitación Judicial Electoral. Disponible en:
https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf
19. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Organización y funciones*, México, Coordinación de Comunicación Social, 2014. Disponible en:
https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/TEPJF.%20Organizacio%CC%81n%20y%20funciones.pdf
20. Universidad de Sonora, *Medios de control constitucional en el sistema jurídico mexicano*, México, Biblioteca Digital, Universidad de Sonora. Disponible en: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/20924/Capitulo4.pdf>

II. Legislativas

1. CERVANTES GOMÉZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*, Serie Roja, LXI Legislatura, Cámara de Diputados. Junio 2012. Disponible en:
http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglxi.pdf

2. Funciones parlamentarias. Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=107>
3. Senado de la República, *Medios de Control Constitucional*, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, México. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf

III. Jurisprudenciales

1. Controversia constitucional 92/2011. Poder Judicial del Estado de Jalisco. 30 de mayo de 2012. Cinco votos; José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández votaron con salvedad. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot.
2. Controversia constitucional 97/2011. Poder Judicial del Estado de Jalisco. 30 de mayo de 2012. Mayoría de cuatro votos; José Fernando Franco González Salas votó con salvedad. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot.
3. ÓRGANOS PÚBLICOS. LA REGULARIDAD EN SU FUNCIONAMIENTO CONSTITUYE UN PRINCIPIO DE ORDEN CONSTITUCIONAL. Tesis aislada 2001145. 2a. LIII/2012 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro X, Julio de 2012, p. 1352. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001145>
4. Tesis número LXVII/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, *Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control de constitucionalidad*. SCJN, Pleno, Novena época.

5. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, pp.17 y 18. Disponible en:<https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-2-2000/>

6. Expedientes SUP-JDC-67/2008 y SUP-JDC-2999/2009, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación. Disponibles en:
https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-2999-2009.pdf y
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0067-2008>.

7. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Expediente SUP-JDC-12639/2011. Disponible en:
https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf

8. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por Lourdes Eulalia Quiñones Canales, Andrés Marco Antonio Bernal Gutiérrez, Kamil Athié Flores y otros ciudadanos SUP-JDC-896/2013 y sus acumulados SUP-JDC-897/2013 y SUP-JDC-898/2013. Disponible en:
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00896-2013>

9. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por Roberto Gil Zuarth y otros ciudadanos, identificados con la clave SUP-JDC-956/2015 y SUP-JDC- 970/2015. Disponible en:

https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2015/JDC/956/SUP_2015_JDC_956-489671.pdf

10. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral, Año 5, Número 11, 2012. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/11%20gaceta_5_11_2012.pdf.