

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, así como los Votos Particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y Concurrente del señor Ministro Javier Laynez Potisek.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
62/2022 Y SU ACUMULADA 77/2022**

**PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO  
MOVIMIENTO CIUDADANO Y DIVERSOS  
INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA  
QUINTA LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE  
SENADORES DEL CONGRESO DE LA  
UNIÓN.**

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO**

#### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es <b>competente</b> para conocer del presente asunto.	17
II.	OPORTUNIDAD	Las demandas fueron presentadas <b>oportunamente</b> .	18
III.	LEGITIMACIÓN	Las demandas fueron presentadas por partes <b>legitimadas</b> .	19
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se <b>desestima</b> la causal de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la que sostiene que el partido político no cuenta con legitimación para promover la acción, dado que la norma impugnada no tiene la naturaleza electoral.	24
V.	ESTUDIO DE FONDO V.1. Consideraciones metodológicas	En este apartado se exponen los conceptos de invalidez hechos valer por las accionantes y se propone el orden en el que se estudiarán en los siguientes apartados.	29
	V.2. Marco jurídico normativo	Se determina el parámetro de validez relacionado con el derecho de tutela jurisdiccional del derecho de acceso y desempeño de la función parlamentaria.	30

	<b>V.3. Violación del derecho de tutela judicial efectiva y del orden democrático mexicano. Ausencia de un recurso efectivo para proteger el derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.</b>	<p>Se considera que los conceptos de invalidez hechos valer son <b>fundados</b> y, por tanto, <b><u>la norma impugnada es inconstitucional</u></b> por vulnerar el derecho de tutela judicial efectiva y el orden democrático mexicano, ya que la norma contiene una prohibición que impide al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (y a cualquier otra autoridad jurisdiccional) ejercer su función de proteger los derechos político-electorales de los parlamentarios a desempeñar su cargo.</p> <p>Se <b><u>declara la invalidez</u></b> del inciso h) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.</p>	<b>64</b>
<b>VI.</b>	<b>EFFECTOS</b> <b>Declaratoria de invalidez</b>	Se precisan las disposiciones invalidadas.	<b>78</b>
	<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b>	La declaratoria de invalidez <b>surtirá sus efectos</b> a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.	<b>79</b>
	<b>Notificaciones</b>	Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, además del Congreso de la Unión y las Partes, también deberá notificarse a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	<b>79</b>
<b>VII.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adicionado mediante el DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós, la cual surtirá sus <b>efectos</b> a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en términos de los apartados V y VI de esta decisión.</p> <p><b>TERCERO.</b> <b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	<b>79</b>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
62/2022 Y SU ACUMULADA 77/2022****PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO  
MOVIMIENTO CIUDADANO Y DIVERSOS  
INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA  
QUINTA LEGISLATURA DE LA CÁMARA  
DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA  
UNIÓN.**

VISTO BUENO

SR MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES****SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNO**

COTEJÓ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintidós de agosto de dos mil veintidós, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, promovidas en contra del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós. Con dicho precepto se agregó una causal de improcedencia a los medios de impugnación de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los siguientes términos:

**“Artículo 10**

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

(...)

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

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

1. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad 62/2022, promovida por el partido político Movimiento Ciudadano.** Mediante escrito depositado el veintiséis de abril de dos mil veintidós en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dante Alfonso Delgado Rannau, Benjamín Alamillo González, Ana Lucía Baduy Valles, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Jacobo David Cheja Alfaro, Priscilla Franco Barba, Martha Patricia Herrera González, Tabita Ortiz Hernández, Lucía Alejandra Puente García y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, ostentándose como coordinador, integrantes y secretario general de acuerdos, respetivamente, de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano, promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós.
2. **Conceptos de invalidez del partido político Movimiento Ciudadano.** En su escrito inicial, los accionantes alegaron vulnerados los artículos 1º, 14, 16, 17, 35, 41, 72, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, expusieron los conceptos de invalidez siguientes:
  - a. **Primero. Violaciones al principio de legalidad.** El decreto impugnado viola el principio de legalidad, por contravenir directamente la interpretación que realizó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre los artículos 1º, 17, 41, base VI, y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General, así como de los diversos 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la jurisprudencia 2/2022, de rubro: “**ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA**”.

El partido político Movimiento Ciudadano sostiene que el decreto impugnado vulnera el principio de legalidad, al impedir en términos absolutos el ejercicio de todo medio de impugnación en materia electoral en contra de actos parlamentarios, esto es, que la limitación total de revisar la constitucionalidad de los actos internos del Congreso rompe con el texto del artículo 99 constitucional, ya que la prohibición absoluta en ese tema remueve la facultad del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia (con excepción de lo dispuesto en el precepto 105, fracción II, de la Ley Fundamental).

- b. **Segundo. Violaciones al principio de independencia judicial.** La adición a la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral viola el principio de independencia judicial, pues configura una intromisión del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial, específicamente, en la forma en cómo ejerce sus atribuciones jurisdiccionales en materia electoral.

De igual forma, se recuerda que es criterio de este Alto Tribunal que el artículo 116, fracción III, constitucional, instituye el deber del legislador de establecer y garantizar la autonomía e independencia judicial, lo que se traduce en el mandato constitucional de garantizar esos contenidos que, a su vez, significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y las previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad; criterio que incumple el decreto impugnado, al evitar el ejercicio de la jurisdicción de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre los actos parlamentarios, aún cuando su procedencia se encontraba establecida en su jurisprudencia.

- c. **Tercero. Violaciones al principio de división de poderes.** El partido Movimiento Ciudadano sostiene que la reforma impugnada atenta contra el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución General, pues limita las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- d. **Cuarto. Afectaciones al orden democrático.** La norma impugnada vulnera el orden democrático mexicano (integrado por la obligación del Estado Mexicano de proteger la participación de la ciudadanía en la vida pública y en la democracia del País).

Así, sostiene que el decreto impugnado viola los derechos de votar y de ser votado, así como el de acceso y ejercicio al cargo público en condiciones de igualdad, pues existen múltiples actos parlamentarios emanados del Congreso de la Unión o de sus Cámaras, emitidos por sus órganos de gobierno, concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas, que pueden afectar derechos político-electorales de la ciudadanía o el sistema democrático en sí mismo; por tanto, no existe justificación para que esos actos, cuando se constituyan como decisiones eminentemente jurídicas que puedan tener una incidencia en los derechos político-electorales, no puedan protegerse vía jurisdiccional.

Lo anterior, porque la norma impugnada hace una limitación indebida del artículo 99 constitucional que prevé las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional de la materia para tutelar los derechos político-electorales en casos concretos. Además, ese límite también veda el derecho de las personas a ser debidamente representadas por sus representantes electos democráticamente.

- e. **Quinto. Violación al derecho a la justicia.** La adición normativa impugnada incumple con la obligación del Estado Mexicano de prever un recurso judicial efectivo en contra de actos parlamentarios que resulten violatorios de los derechos político-electorales (particularmente de las minorías). En consecuencia, también considera vulnerados los derechos de audiencia, debida defensa, protección judicial, tutela judicial efectiva, acceso a la justicia y a un recurso efectivo.

De este modo, Movimiento Ciudadano arguye que la reforma impugnada impide de forma total el ejercicio de los recursos judiciales en asuntos parlamentarios con implicaciones eminentemente constitucionales y electorales, lo cual es contrario a la Constitución General y a la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este sentido, apoyándose en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (particularmente en el *caso Castañeda Gutman vs México*), considera que el Estado Mexicano se encuentra obligado a contemplar un recurso efectivo que permita a las personas impugnar los actos que consideren violatorios de sus derechos humanos.

Por tanto, la reforma impugnada impide la tutela de los actos parlamentarios con implicaciones electorales y, por el contrario, declara improcedente la judicialización de estos actos en forma genérica y abstracta, lo cual restringe el derecho a un recurso judicial efectivo.

- f. **Sexto. Violaciones al principio de progresividad.** Finalmente, considera que existe una violación al principio de progresividad, con motivo de la regresión del estándar de garantía de derechos político-electorales establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 2/2022, de rubro: "*ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA*", sin que la autoridad legislativa haya justificado plenamente esa decisión.
3. **Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad 62/2022.** Por acuerdo de veintinueve de abril de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito de demanda y sus anexos; ordenó formar el expediente físico y electrónico de la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 62/2022, y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que fungiera como instructor del procedimiento.
4. Posteriormente, ante la ausencia justificada del Ministro instructor, mediante acuerdo de once de mayo de dos mil veintidós el Ministro Presidente envió los autos al Ministro Javier Laynez Potisek, a efecto de que continuara con la tramitación hasta en tanto el Ministro instructor se reincorporara a sus actividades.
5. El once de mayo de dos mil veintidós, el Ministro Javier Laynez Potisek, en suplencia del Ministro instructor Luis María Aguilar Morales, reconoció personalidad a los promoventes y admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; asimismo, ordenó dar vista al Poder Ejecutivo Federal, así como a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a efecto de que rindieran su informe y remitieran copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada.
6. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que a su representación correspondiera; asimismo, solicitó al Presidente del Instituto Nacional Electoral copia certificada de los estatutos vigentes del partido político accionante, una certificación de su registro vigente y que precisara la integración del órgano de dirección nacional a la fecha de presentación de la demanda; finalmente, solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expresara su opinión en relación con este medio de control constitucional.
7. **Comienzo del próximo proceso electoral.** Mediante oficio número INE/DJ/5889/2022, recibido el dieciséis de mayo de dos mil veintidós, el Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral desahogó el requerimiento formulado en autos, al remitir copia certificada de los estatutos y del registro vigente, así como una certificación de la integración de la Comisión Operativa Nacional, todas referentes al partido político nacional Movimiento Ciudadano.
8. Mediante proveído de dieciséis de mayo de dos mil veintidós, el Ministro Presidente devolvió los autos al Ministro instructor para que continuara con el trámite correspondiente y, por auto de dieciséis de mayo siguiente, el Ministro instructor tuvo al Instituto Nacional Electoral desahogando el requerimiento formulado en autos; asimismo, lo requirió a efecto de que informara la fecha en que comenzará el próximo proceso electoral.
9. Mediante oficio número INE/DJ/6234/2022, recibido el veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral desahogó el requerimiento formulado en autos, al informar que **el proceso electoral federal ordinario comenzará en septiembre del año previo de la elección, esto es, en septiembre de dos mil veintitrés**, refiriendo que, para el siguiente año, **también se realizarán dos procesos electorales locales en los Estados de México y Coahuila, los que comenzarán en el mes de enero de dos mil veintitrés**, de conformidad con sus respectivas legislaciones locales.
10. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad 77/2022, promovida por diversos integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Mediante escrito depositado el diecinueve de mayo de dos mil veintidós en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez del inciso h) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós.

11. **Conceptos de invalidez de los integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** En su escrito inicial, los senadores accionantes alegaron vulnerados los artículos 1º, 14, 16, 17, 35, 41, 72, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, expusieron los conceptos de invalidez siguientes:

- a. **Primero. La norma general impugnada es violatoria del principio de acceso a la justicia en su vertiente de disponibilidad de un recurso efectivo.** Sostienen que la norma impugnada es inconstitucional por ser contraria a la obligación del Estado Mexicano de contemplar un recurso judicial efectivo disponible para cualquier legisladora o legislador en funciones con la finalidad de que accedan a la protección judicial frente a actos u omisiones de autoridad intraparlamentarios, que resulten violatorios de sus derechos político-electorales, entre ellos, el derecho a ser votado en su vertiente del desempeño del cargo, conforme a las atribuciones y las prerrogativas que le corresponden.

La norma general impugnada intenta, de forma genérica y abstracta, anular que las personas integrantes del Poder Legislativo Federal accedan a un recurso para controvertir en sede judicial aquellos actos u omisiones intralegislativas que consideren violan sus derechos político-electorales, lo que transgrede en automático los derechos de acceso a la justicia, protección judicial, tutela judicial efectiva, debido proceso y garantía de audiencia, protegidos en el artículo 17 de la Constitución General, así como en los diversos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

- b. **Segundo. La norma general impugnada es violatoria de los principios de legalidad e independencia judicial.** El decreto impugnado es violatorio de los principios de legalidad e independencia judicial, pues pretende desconocer la interpretación directa que los tribunales constitucionales le han dado a la Norma Fundamental y atenta contra la doctrina jurisprudencial que ha sido desarrollada por el Poder Judicial de la Federación.

Esto último se sostiene porque la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2022, de rubro: *"ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA"* surge de una interpretación constitucional directa de los artículos 1º, 17, 41, Base VI, y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General y de los numerales 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que se debe de considerar una extensión de la Constitución.

Lo anterior es un atentado a la independencia personal de los magistrados de la Sala Superior y a la independencia colectiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se actualiza un interés extraño, en términos de la tesis de este Alto Tribunal P. XIII/2006, de rubro: *"INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS"*.

Asimismo, existe una violación del principio de legalidad al momento en que la reforma impugnada impide el ejercicio de todo medio de impugnación en materia electoral en contra de actos parlamentarios, pues el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia. Es decir, la norma impugnada genera una modificación unilateral de la Constitución.

- c. **Tercero. La norma general impugnada es violatoria del principio de división de poderes.** Si bien el principio de división de poderes no opera de manera rígida sino flexible, tal flexibilidad no puede llegar al extremo de que uno de los poderes interfiera, a través del ejercicio de sus facultades, haciendo nugatoria la función de otro. En relación con el caso concreto, el Poder Legislativo articuló, a través de la reforma impugnada, un mecanismo para anular la atribución constitucional exclusiva del Tribunal Electoral, consistente en revisar los actos intralegislativos que se sometan a control judicial por los legisladores que consideren vulnerados sus derechos político-electorales.

Al incluir la causal de improcedencia impugnada, el legislador atenta de manera directa en contra del principio de división de poderes en virtud de que se trata de la anulación de las atribuciones del Tribunal Electoral a través del ejercicio competencial de otro Poder (legislativo).

- d. **Cuarto. La norma general impugnada es violatoria del principio de no regresividad en la protección de los derechos humanos.** Lo anterior, en tanto busca limitar la competencia del Tribunal Electoral, sin acreditar los requisitos para poder hacer una regresión de derechos, toda vez que, no sólo estamos frente a una regresión en el caso en que se prohíbe un derecho o en el caso en que una autoridad deja de realizar una medida que los haga efectivos, sino también cuando se remueve la posibilidad de que se puedan garantizar.

Así, de la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma que se impugna, únicamente se aduce como justificante una supuesta vulneración al principio de división de poderes por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin que se señale algún argumento relacionado con la protección o la maximización de los derechos político-electorales.

De igual forma, mediante la aplicación de una protección constitucional más amplia y progresiva de los derechos humanos, se ha vislumbrado la necesidad de que algunos actos parlamentarios intralegislativos deben ser judicializados para proteger de mejor forma los derechos, es claro entonces que una reforma posterior no puede acotarlos o limitarlos injustificadamente.

- e. **Quinto. La norma general impugnada impacta de manera directa en el orden democrático plasmado en la Constitución Federal.** La minoría parlamentaria accionante sostiene que la reforma impugnada afecta al orden democrático, en la medida en que ésta implica la participación política directa e indirecta y, en general, el derecho de la ciudadanía a participar en la *cosa pública*.

En primer lugar, se afecta el derecho a ser votado, pues la reforma impugnada es una limitación indebida al artículo 99 constitucional, ya que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad electoral junto con la Suprema Corte, de manera que la norma impugnada violenta su facultad de tutelar los derechos políticos, lo cual impacta en el orden democrático que protege la Norma Fundamental. Se trata de una limitación absoluta de revisar la constitucionalidad de los actos internos del Congreso que vulnera el derecho a ser votado y a acceder y ejercer el cargo público en condiciones de igualdad.

Asimismo, en segundo lugar, el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, sino que comprende el derecho a permanecer en el cargo y ejercer las funciones que le son inherentes. De la misma forma, el derecho a votar de la ciudadanía no se limita al ejercicio del voto el día de la jornada electoral, sino que comprende el derecho a que su voluntad se vea verdaderamente reflejada en las personas que eligieron, a fin de que sean debidamente representadas por la fuerza política que eligieron al interior de los órganos legislativos.

Existen múltiples actos parlamentarios, emanados del Congreso de la Unión o sus Cámaras, emitidos por sus órganos de gobierno, concernientes a la integración, la organización y el funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas, que pueden afectar derechos político-electorales de la ciudadanía, o el sistema democrático en sí, y limitar su protección mediante un recurso efectivo, transgrede los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Finalmente, la norma general también afecta los derechos político-electorales de las minorías parlamentarias, dado que tiene como efecto el someter a un trato desigual respecto al ejercicio de sus derechos político-electorales a dichas minorías, como el participar efectivamente en órganos de representación como la Comisión Permanente, en la que, como agrupación de legisladores con una diversidad en cuanto a la pluralidad ideológica que los caracteriza, puedan hacer valer el ejercicio de su derecho a la representación parlamentaria, con lo cual desempeñen eficaz y efectivamente el cargo legislativo, así como que hagan valer sus derechos de libre expresión y de asociación política, sin temor a que sean discriminados o señalados por no pertenecer a alguna agrupación partidista.

En consecuencia, las minorías parlamentarias se verían afectadas en el ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales, toda vez que los órganos de gobierno del Congreso de la Unión, gobernado normalmente por las mayorías, tendrían una facultad discrecional para limitar la participación de sus integrantes en la Comisión Permanente u otros órganos del Congreso, no obstante que muchos de éstos, como la Comisión Permanente, son órganos de representación y no de gobierno, teniendo un efecto discriminatorio frente a las minorías parlamentarias quienes con dicha norma, estarían siendo impedidas de defenderse de violaciones a sus derechos político-electorales (como el de asociación, libertad de expresión o, incluso, el de desempeño de sus funciones parlamentarias en igualdad de condiciones).

12. **Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad 77/2022.** Por acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito de demanda y los anexos presentados por la minoría parlamentaria; ordenó formar el expediente físico y electrónico de la acción de inconstitucionalidad bajo el número 77/2022 y, dado que existe identidad respecto del decreto controvertido entre la demanda promovida por los senadores y la diversa acción de inconstitucionalidad 62/2022, presentada por el partido político Movimiento Ciudadano, decretó la acumulación entre ambos medios de control constitucional; y, consecuentemente, turnó el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, designado como instructor en el primero de los asuntos.
13. El veinticinco de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor reconoció personalidad a los senadores promoventes y admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; asimismo, ordenó dar vista al Poder Ejecutivo Federal, así como a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a efecto de que rindieran su informe.
14. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que a su representación correspondiera.
15. **Informes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Mediante escritos depositados el dieciocho de mayo y el seis de junio de dos mil veintidós en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión rindió los informes correspondientes en representación de la citada autoridad legislativa. Esencialmente, sostuvo que:
  - a. En términos de los artículos 41, base VI, párrafo primero, y 99 de la Constitución General, el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene un escrutinio acotado, sin que en ninguna de las disposiciones referidas se ubique la facultad para revisar la constitucionalidad y la legalidad de los actos parlamentarios emitidos por el Congreso de la Unión.
  - b. Los actos parlamentarios no trascienden más allá de la organización interna del órgano legislativo y, por ende, no afectan de manera directa e inmediata el derecho político-electoral a ser votado, en las modalidades de acceso y ejercicio inherente del cargo o de participación en la vida política del País. De esta manera, los actos parlamentarios corresponden exclusivamente al Poder Legislativo en ejercicio de su soberanía y autonomía, los cuales no pueden ser revisables en sede judicial, para preservar el equilibrio entre los Poderes de la Unión.
  - c. El Decreto combatido no transgrede el principio de independencia judicial, en virtud de que no afecta, restringe o menoscaba las garantías que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver de forma independiente los asuntos que tiene a su cargo. Tampoco el derecho de contar con un recurso sencillo y rápido, puesto que el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales no constituye en sí mismo una violación a tal derecho humano.
  - d. Finalmente, la alegada inconstitucionalidad por vulneración del principio de progresividad se hace depender del criterio jurisprudencial 2/2022, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, la inconstitucionalidad de una norma general surge de su contradicción con algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no de su oposición a un criterio jurisprudencial.
16. **Informes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Mediante escritos depositados el diecinueve de mayo y el nueve de junio de dos mil veintidós en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, rindió informes en representación de la citada autoridad legislativa, en los términos siguientes:
  - a. De conformidad con los artículos 19, fracción IX, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General, la acción de inconstitucional promovida por Movimiento Ciudadano resulta improcedente porque el decreto impugnado no reviste naturaleza electoral.
  - b. El decreto impugnado no viola el principio de legalidad, pues los artículos 41, base VI, 73, fracción XXXI, y 99, fracción V, de la Constitución General, otorgan al Congreso de la Unión la facultad de expedir la ley que regule el sistema de medios de impugnación. Tampoco se vulnera el principio de independencia judicial, puesto que la norma impugnada no tuvo por objeto regular el nombramiento, duración en el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los derechos y las obligaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales.



- c. El legislador democrático, en ejercicio de sus facultades de configuración normativa puede establecer las condiciones procesales de acceso a esos medios, pues incluso dicha estructura procesal permite proteger otros bienes constitucionales, como la seguridad jurídica y la igualdad procesal de las partes. Del mismo modo, el principio de progresividad no tiene el alcance de que un determinado órgano jurisdiccional se otorgue a sí mismo, una competencia que la Constitución Federal no le reconoce. Aunado a esto, tal principio no resulta aplicable, pues el decreto modifica aspectos adjetivos y no algún derecho subjetivo.
17. **Informes del Poder Ejecutivo Federal.** Mediante escritos depositados el diecinueve de mayo y el siete de junio de dos mil veintidós en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, rindió informes en representación de ese Poder, en los términos siguientes:
- a. La modificación normativa impugnada no controvierte el principio de legalidad, ya que deriva de la facultad exclusiva conferida en la Constitución General al Congreso de la Unión para expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento internos; asimismo, la propia Norma Fundamental, en sus artículos 41, base VI, y 99, limita las facultades del Tribunal Electoral para conocer únicamente de conflictos en materia electoral y no respecto de actos que deriven del Derecho Parlamentario.
- b. Tampoco se vulnera el principio de independencia del Poder Judicial pues no es posible ampliar su competencia de forma discrecional a través de interpretaciones que no encuentran asidero constitucional ni legal, ya que ello produciría inseguridad jurídica a los justiciables. Mucho menos se restringe el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas, pues no se trastocan las garantías para ejercer de manera efectiva un puesto de elección popular.
- c. La adición impugnada no constituye una restricción injustificada al derecho de acceso a la justicia, sino el establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para la procedencia de los medios de impugnación en materia electoral. De igual forma, el análisis de constitucionalidad de una norma general no puede depender de un criterio jurisprudencial, sino del propio Texto Fundamental. Finalmente, no se vulnera el principio de progresividad, en su vertiente de prohibición de regresividad, porque no se priva de alguna facultad procesal que tuvieran las partes en un litigio.
18. **Opinión de la Sala Superior.** Mediante oficio TEPJF-SGA-OA-1019/2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó opinión en la acción de inconstitucionalidad, en los términos siguientes:
- a. No son opinables los conceptos de invalidez en los que la accionante alega violación a los principios de legalidad, de independencia judicial y de división de poderes, por no ser propiamente temas en materia electoral.
- b. En cambio, respecto a la alegada violación al orden democrático y de acceso a la justicia, la Sala Superior estimó que la norma es inconstitucional, por no superar un examen de proporcionalidad y por vulnerar el principio de progresividad. Si bien la norma controvertida persigue un fin constitucionalmente legítimo, ya que busca salvaguardar el principio de división de poderes, lo cierto es que no es razonable, pues pretende excluir de la jurisdicción electoral todos los actos parlamentarios, sin formular excepción. Por otro lado, la doctrina judicial de la Sala Superior amplió el acceso a la justicia contra actos parlamentarios que afecten el derecho de ser votado, lo que implicó una progresión en el ejercicio de los derechos humanos.
- c. No obstante, la norma cuestionada puede admitir una interpretación conforme con la Constitución, consistente en que los medios de impugnación en materia electoral son improcedentes para impugnar actos del Congreso de la Unión siempre que no afecten derechos humanos de participación política o naturaleza político-electoral.
19. **Alegatos.** Mediante acuerdos de diecinueve y veintitrés de mayo, así como siete y trece de junio de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes de la Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, y del Poder Ejecutivo Federal; consecuentemente, puso los autos a la vista de las partes a efecto de que formularan alegatos.
20. Luego, respectivamente, por acuerdos de seis y veintitrés de junio de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo a las partes formulando oportunamente alegatos, los cuales serán valorados por este Alto Tribunal.
21. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Dicha institución no emitió opinión en el presente asunto.
22. **Cierre de instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**I. COMPETENCIA.**

23. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos b) y f), de la Constitución General<sup>1</sup>; 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> (en adelante Ley Reglamentaria); y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>, toda vez que se planteó la posible contradicción entre la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Constitución General, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**II. OPORTUNIDAD.**

24. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>4</sup>, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. No obstante, en el párrafo segundo del referido precepto se especifica que en materia electoral todos los días y las horas son hábiles, de manera que el cómputo de la oportunidad en esta materia vence incluso si se trata de un día que ordinariamente es inhábil.
25. En este caso las acciones de inconstitucionalidad son oportunas, pues el Decreto por el que se adiciona un inciso h) al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós, de modo que el plazo para promover transcurrió del veinte de abril al diecinueve de mayo siguientes.
26. Luego, si la demanda del partido político Movimiento Ciudadano fue presentada el veintiséis de abril de dos mil veintidós, mientras que la de la minoría parlamentaria accionante el diecinueve de mayo siguiente, ambas en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces, es evidente que **su presentación fue oportuna.**

**III. LEGITIMACIÓN.**

27. La acción fue **promovida por partes legitimadas.**

**III.1. Partido Político Movimiento Ciudadano.**

28. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General<sup>5</sup> y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>6</sup>, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales.

<sup>1</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)”

**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. (...)”

**b).** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...)”

**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; (...)”.

<sup>2</sup> “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

<sup>3</sup> “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)”.

<sup>4</sup> “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

<sup>5</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)”

**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; (...)”.

<sup>6</sup> “**Artículo 62.** (...)”

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”.

29. Asimismo, con fundamento en los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: **a)** Cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente; **b)** Promuevan por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso; **c)** Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y, **d)** Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
30. Al respecto, de los anexos acompañados al oficio número INE/DJ/5889/2022, del Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral, se advierte que Movimiento Ciudadano cuenta con registro como partido político nacional.
31. Por su parte, del artículo 20, numeral 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano<sup>7</sup>, se desprende que son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional ejercer la representación política y legal del partido político en todo tipo de asuntos de carácter judicial, específicamente, para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.
32. Aunado a esto, el citado artículo 20, en su numeral 1<sup>8</sup>, dispone que la Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y que todos los acuerdos, resoluciones y actos de la citada Comisión tendrán plena validez con la aprobación y la firma de la mayoría y, en caso de urgencia, suscritos únicamente con la firma de la coordinador o coordinador, en términos de lo previsto en el artículo 21, numeral 5, de los aludidos estatutos.
33. Por otra parte, de acuerdo con la certificación anexa al oficio remitido por el Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral, la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano se integra por Dante Alfonso Delgado Rannau, Ana Lucía Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucía Alejandra Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscilla Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa y Tabita Ortiz Hernández, quienes precisamente suscriben la demanda en su carácter de coordinador e integrantes del órgano directivo nacional.
34. Cabe agregar que la demanda de acción de inconstitucionalidad también fue suscrita por el Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del partido político nacional Movimiento Ciudadano; no obstante, al ya haber quedado demostrada la personería de quienes acuden en representación del partido político, este Tribunal Pleno no emitirá pronunciamiento con relación a si esta autoridad intrapartidista cuenta o no con facultades de representación.
35. Finalmente, el análisis referente a si el Decreto por el que se adiciona un inciso h) al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, constituye o no una norma de naturaleza electoral, será motivo de pronunciamiento en el siguiente considerando, por estar vinculado con la alegada causal de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con motivo del informe presentado en la acción de inconstitucionalidad 62/2022, en la que sostienen que el partido político carece de legitimación por pretender cuestionar una norma que no es de naturaleza electoral.
36. En consecuencia, se tiene por **acreditada la legitimación** procesal de las personas que promueven la acción de inconstitucionalidad 62/2022 en representación del partido político nacional.

---

<sup>7</sup> "Artículo 20.

De la Comisión Operativa Nacional (...)

2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el Artículo 35, numeral 9 de los estatutos (...)

o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. (...)"

<sup>8</sup> "Artículo 20.

De la Comisión Operativa Nacional

1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el Artículo 21 numeral 5, de los presentes Estatutos. (...)"

### III.2. Diversos integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión

37. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución General y 62, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>9</sup>, la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
38. Por tanto, en el caso, debe verificarse que: **a)** Los promoventes sean senadores integrantes del Congreso de la Unión; **b)** que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicha Cámara; y, **c)** que la acción se plantee en contra de una ley expedida por el propio órgano.
39. Suscriben la demanda: **1.** Julen Rementería Del Puerto, **2.** Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, **3.** Indira de Jesús Rosales San Román, **4.** María Guadalupe Saldaña Cisneros, **5.** Roberto Juan Moya Clemente, **6.** Nadia Navarro Acevedo, **7.** Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, **8.** Minerva Hernández Ramos, **9.** Juan Francisco Larios Esparza, **10.** Kenia López Rabadán, **11.** Mayuli Latifa Martínez Simón, **12.** María Lilly del Carmen Téllez García, **13.** Josefina Eugenia Vázquez Mota, **14.** Damián Zepeda Vidales, **15.** Juan Manuel Zepeda Hernández, **16.** Noé Fernando Castañón Ramírez, **17.** Miguel Ángel Mancera Espinosa, **18.** Juan Manuel Fócil Pérez, **19.** Antonio García Conejo, **20.** Germán Martínez Cázares, **21.** Nancy de la Sierra Arámburo, **22.** Gustavo Enrique Madero Muñoz, **23.** Alejandra del Carmen León Gastélum, **24.** Emilio Álvarez Icaza Longoria, **25.** Adriana Guadalupe Jurado Valadez, **26.** Carlos Humberto Aceves del Olmo, **27.** Ángel García Yáñez, **28.** Manuel Añorve Baños, **29.** Claudia Edith Anaya Mota, **30.** Beatriz Elena Paredes Rangel, **31.** Miguel Ángel Osorio Chong, **32.** Mario Zamora Gastelúm, **33.** Verónica Martínez García, **34.** Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, **35.** Sylvana Beltrones Sánchez, **36.** Eruviel Ávila Villegas, **37.** Jorge Carlos Ramírez Marín, **38.** Claudia Ruiz Massieu Salinas, **39.** José Alfredo Botello Montes, **40.** Gina Andrea Cruz Blackledge, **41.** Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, **42.** Ismael García Cabeza de Vaca, **43.** José Erandi Bermúdez Méndez, **44.** Víctor Oswaldo Fuentes Solís y **45.** Estrella Rojas Loreto.
40. Acreditan su carácter de integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con copia certificada de diversas constancias de mayoría y validez, así como de asignación a la fórmula de primera minoría, de la elección para las senadurías al Congreso de la Unión expedidas por el Instituto Nacional Electoral; asimismo, con copia certificada del acuerdo INE/CG1180/2018, aprobado en sesión ordinaria celebrada el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, por el Consejo General del referido organismo electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos político nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las senadurías que les corresponden para el periodo 2018-2024.
41. Por otra parte, del artículo 56 de la Constitución General<sup>10</sup>, se advierte que la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho legisladores; en consecuencia, dado que suscribieron el escrito de acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y cinco por ciento de la aludida Cámara se acredita la exigencia de contar con, al menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes.
42. Por último, debe señalarse que en este caso se impugna la adición del inciso h) al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, expedido mediante decreto del Congreso de la Unión, al que pertenecen los promoventes, por lo que **cuentan con legitimación** para instar este medio de control constitucional, al verificarse todos los requisitos necesarios para accionar por parte de una minoría parlamentaria.

<sup>9</sup> “**Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. (...)”.

<sup>10</sup> “**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

43. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se analiza la causal de improcedencia planteada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
44. En el informe rendido con motivo de la acción de inconstitucionalidad 62/2022, la citada autoridad legislativa sostiene que, de conformidad con los artículos 19, fracción IX<sup>11</sup>, y 62, último párrafo<sup>12</sup>, de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General<sup>13</sup>, la acción de inconstitucional promovida por el partido político Movimiento Ciudadano resulta improcedente, porque **el decreto impugnado no reviste naturaleza electoral**, al no regular el régimen normativo de los procesos electorales ni aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra.
45. Debe **desestimarse** la causal de improcedencia hecha valer. En principio de cuentas, debe partirse desde la óptica de que tratándose de acciones de inconstitucionalidad rige una definición amplia sobre lo que debe entenderse por una norma general de naturaleza electoral<sup>14</sup>, lo que descarta aplicar criterios estrictos propios de otras sedes procesales distintas, tales como el juicio de amparo.
46. Lo anterior es así, pues de conformidad con el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, la única vía para plantear en abstracto la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de manera que debe favorecerse la procedencia de este mecanismo de control constitucional, dado que ningún otro órgano jurisdiccional tiene competencia para ejercer control abstracto de normas generales que en la materia ejerce este Alto Tribunal.
47. Bajo esta perspectiva, contrario a lo que sostiene la autoridad legislativa, la adición del inciso h) al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistemas de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós, **sí representa una norma en materia electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad**, pues prevé una regla sobre la procedencia para acceder al sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en los artículos 44 y 99 constitucionales, sistema que da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantiza la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.
48. Acerca de las reglas procesales en medios de impugnación electoral, este Alto Tribunal ha considerado con anterioridad que las normas referentes a dicho tema revisten la naturaleza electoral para efectos de la procedencia en este medio de control constitucional. Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2020<sup>15</sup>, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 25, párrafo

<sup>11</sup> “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)”

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio”.

<sup>12</sup> “Artículo 62. (...)”

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento. (...)”.

<sup>13</sup> “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)”

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; (...)”.

<sup>14</sup> “MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL.” Registro 170703. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 1280. P./J. 125/2007.

<sup>15</sup> Acción de inconstitucionalidad 132/2020, resuelta por el Pleno el 21 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 24, denominado “Regulación de la facultad de prevenir ante el incumplimiento de requisitos de la demanda”, consistente en reconocer la validez del artículo 25, párrafo segundo, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 1 de junio de 2020, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

segundo, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte <sup>16</sup> que, entre otras cuestiones, establecía los supuestos para tener por no interpuesto un medio de impugnación cuando la parte actora no subsane la omisión de cumplir con los requisitos de la demanda.

49. De manera que la adición impugnada sí es susceptible de ser sometida a examen de constitucionalidad por un partido político, pues con independencia de que el ordenamiento normativo que la contiene hace referencia a la materia, lo cierto es que la norma reviste una naturaleza electoral por prever una regla de improcedencia sobre los medios de impugnación en la materia electoral.
50. Aunado a la razón anterior, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que deben desestimarse las argumentaciones hechas valer como causales de improcedencia cuando involucran cuestiones relacionadas con el fondo del asunto<sup>17</sup>. Al respecto, en su escrito de demanda, entre otros planteamientos, las partes accionantes argumentan que la norma impugnada viola los derechos de votar y de ser votado, así como el de acceso y ejercicio al cargo público en condiciones de igualdad, pues restringe la posibilidad de que los actos parlamentarios emanados del Congreso de la Unión puedan ser objeto de control constitucional por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
51. Como se puede advertir, la pretensión básica de las partes accionantes consiste en sostener que los integrantes del Congreso de la Unión —diputados y senadores— cuentan con el derecho político-electoral de ser votados en elecciones democráticas, pero además señalan, que ese derecho no se limita a tomar posesión del cargo sino que, además, cuentan con una vertiente de acceso y desempeño del cargo, es decir, a desempeñar su función parlamentaria sin interrupciones ni barreras ilegítimas que hagan nugatorio ese derecho.
52. A partir de lo anterior, los accionantes sostienen que los actos intraparlamentarios que vulneren esa dimensión del derecho de votar y ser votado, deben poder ser justiciables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
53. En tal sentido, negar la naturaleza electoral de la norma en este considerando, obligaría a adentrarse en cuestiones propias del fondo, en la medida en que implicaría descartar, al menos tácitamente, los méritos de los argumentos hechos valer por el partido accionante en torno a la violación de los derechos político-electorales que estima vulnerados con la emisión del decreto controvertido.
54. Finalmente, se estima que la anterior postura es la más acorde con el principio *pro actione*, criterio que opera para resolver casos de duda en torno a si el Poder Judicial debe o no intervenir en el conocimiento de una cuestión, en términos de su justiciabilidad. En efecto, los órganos jurisdiccionales deben tener claras las facultades y las atribuciones que delimitan su ámbito o esfera competencial en

<sup>16</sup> “**Artículo 25.** En la interposición de los medios de impugnación, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Formularse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, anexando las copias simples necesarias para correr traslado a las personas terceras interesadas;

II. Hacer constar el nombre de la parte actora y firma autógrafa o huella digital; en el caso de que se promueva por representante legítimo, nombre y firma autógrafa de quien promueve;

III. Hacer constar el nombre y domicilio de las personas terceras interesadas, en su caso;

IV. Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, el cual deberá de estar ubicado en la ciudad de residencia de la autoridad que deba resolver el recurso correspondiente;

V. Acreditar la personería de quien promueve, anexando los documentos necesarios, salvo cuando se trate de representantes de los partidos políticos acreditados en el mismo órgano ante el cual se presenta el medio de impugnación respectivo;

VI. Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo;

VII. Señalar la fecha en que fue notificado o se tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado;

VIII. Mencionar de manera expresa y clara, los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales presuntamente violados;

IX. Ofrecer y acompañar las pruebas que estime pertinentes, señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente;

X. Abstenerse de que sus escritos sean notoriamente frívolos, entendiéndose por éstos:

a) Los que formulen pretensiones que no puedan alcanzarse jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del Derecho; o

b) Cuando no existan hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. De actualizarse alguno de los supuestos anteriores, a quien promueva se le impondrá alguna de las sanciones previstas en el artículo 62 de esta ley, atendiendo a las circunstancias de cada caso; y

XI. Manifestar si está de acuerdo o no con la publicación de sus datos personales, entendiéndose que si es omiso se tendrá por no autorizada su publicación.

Cuando no se reúnan los requisitos previstos en las fracciones III, IV, V, VI, VII y IX, o cuando no se anexasen las copias a que se refiere la fracción I, se podrá prevenir a la parte actora, por una sola ocasión, para que subsane la omisión dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación. En caso de no atender la prevención, se tendrá por no interpuesto el medio de impugnación o en su caso, se resolverá conforme a Derecho”.

<sup>17</sup> “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”.** Registro 181395. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 865. P./J. 36/2004.

función de los medios de impugnación cuyo conocimiento les ha sido constitucional y legalmente conferido; sin embargo, en casos donde no exista claridad respecto a si un asunto es o no justiciable, debe preferirse la protección del derecho de acceso a la jurisdicción<sup>18</sup>.

55. Así, una vez **desestimada la causal de improcedencia** y en atención a que las autoridades emisora y promulgadora de la norma general no hicieron valer alguna otra ni esta Suprema Corte advierte de oficio la actualización de alguna diversa, lo procedente es realizar el estudio de los conceptos de invalidez formulados por el partido político y la minoría parlamentaria promoventes.

## V. ESTUDIO DE FONDO.

### V.1. Consideraciones metodológicas.

56. La norma impugnada es del tenor siguiente:

#### **“Artículo 10**

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

*(...)*

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

57. Como se puede advertir de los antecedentes de esta acción de inconstitucionalidad y su acumulada, el Partido Movimiento Ciudadano y la minoría parlamentaria accionante, hicieron valer una serie de conceptos de invalidez tendentes a atacar la constitucionalidad del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por considerar que esta norma vulnera los principios de legalidad<sup>19</sup>, independencia judicial<sup>20</sup>, división de poderes<sup>21</sup> y de progresividad de los derechos humanos<sup>22</sup>. Igualmente, consideran que vulneran los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva, en su modalidad de acceso a la justicia<sup>23</sup>, así como el derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, todo lo cual pone en riesgo el orden democrático mexicano<sup>24</sup>.

58. De este modo, para dar respuesta a los planteamientos hechos valer, se seguirá el orden siguiente:

APARTADO	CONTENIDO DE LA IMPUGNACIÓN	CONCEPTOS DE INVALIDEZ
<b>V.2.</b>	Marco jurídico normativo.	Estudio previo para el análisis del fondo del caso
<b>V.3.</b>	Violación del derecho de tutela judicial efectiva y del orden democrático mexicano. Ausencia de un recurso efectivo para proteger el derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.	<b>Primero y Quinto</b> de la minoría parlamentaria <b>Quinto y Cuarto</b> de Movimiento Ciudadano
<b>V.4.</b>	Violación del principio de legalidad.	<b>Segundo</b> de la minoría parlamentaria <b>Primero</b> de Movimiento Ciudadano
<b>V.5.</b>	Violación del principio de independencia judicial y división de poderes.	<b>Segundo y Tercero</b> de la minoría parlamentaria <b>Segundo y Tercero</b> de Movimiento Ciudadano
<b>V.6</b>	Violación del principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad.	<b>Cuarto</b> de la minoría parlamentaria <b>Sexto</b> de Movimiento Ciudadano

<sup>18</sup> “**PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIALE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN**”. Registro 2018780. [TA]; 10a. Época; 1a.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Diciembre de 2018; Pág. 377. 1a. CCVI/2018 (10a.).

<sup>19</sup> Conceptos de invalidez Primero del partido y Segundo de la Minoría parlamentaria.

<sup>20</sup> Conceptos de invalidez Segundo del partido y Segundo de la Minoría Parlamentaria.

<sup>21</sup> Conceptos de invalidez Tercero del partido y Tercero de la Minoría Parlamentaria.

<sup>22</sup> Conceptos de invalidez Sexto del partido y Cuarto de la Minoría Parlamentaria.

<sup>23</sup> Conceptos de invalidez Quinto del partido y Primero de la Minoría Parlamentaria.

<sup>24</sup> Conceptos de invalidez Cuarto del partido y Quinto de la Minoría Parlamentaria.

**V.2. Marco jurídico normativo.**

59. En este apartado se sentará el marco jurídico y normativo necesario para analizar la constitucionalidad de la norma impugnada, de acuerdo con los conceptos de invalidez planteados por las partes accionantes.
60. Para ese efecto, a continuación se abordarán los siguientes temas: primero (**sub-apartado A**) se recordará la doctrina sobre la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a los recursos; en segundo lugar (**sub-apartado B**) se explicará el parámetro relacionado con el derecho a ser votado, en su dimensión de acceso y desempeño a la función pública; finalmente, en tercer lugar (**sub-apartado C**) se establecerá el parámetro sobre la tutela judicial del derecho de acceso y desempeño de la función parlamentaria.

**A. Derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia.**

61. Este Tribunal Pleno ha sostenido en la solicitud de modificación de jurisprudencia 11/2013<sup>25</sup> que el derecho de tutela judicial efectiva consiste en la prerrogativa de toda persona de acceder a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella mediante un proceso justo y razonable en el que se respeten los derechos de las partes y que concluya con la emisión de una resolución que dirima el conflicto.
62. En este sentido, se reiteró que se trata de un derecho complejo que comprende el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho al debido proceso, el derecho a que se dicte una decisión ajustada a la Ley, el derecho a recurrir la decisión y el derecho a la ejecución.
63. Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 35/2005-PL<sup>26</sup>, esta Suprema Corte determinó que el derecho de tutela judicial efectiva es un derecho gradual que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas que hay que ir superando hasta lograr la tutela eficaz, de modo que las sucesivas etapas en las que este derecho se va gestando y materializando están interconectadas, a su vez, con otros derechos fundamentales, especialmente con los previstos en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que son el derecho de audiencia y el debido proceso.
64. Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la justicia se circunscribe como el derecho esencial y base que permite la tutela jurisdiccional efectiva en todas sus facetas, lo que caracteriza su importancia y la trascendencia de su protección.
65. Garantizar el derecho de acceso a la justicia implica que, bajo los supuestos y parámetros que establezca la ley, los órganos jurisdiccionales deberán movilizar su maquinaria para dar solución al conflicto o cuestión jurídica planteada.
66. Esto es así, pues el acceso a la justicia es el derecho que toda persona tiene de plantear una pretensión o defenderse de ella ante los tribunales previamente establecidos. El ejercicio de este derecho se tutela en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que refiere lo siguiente:

*“Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*(...)*

*Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.*

<sup>25</sup> Solicitud de modificación de jurisprudencia 11/2013, resuelta por el Tribunal Pleno el 22 de mayo de 2014, por mayoría de 8 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Zaldivar Lelo de Larrea (Ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando quinto, relativo al estudio del fondo del asunto. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

<sup>26</sup> Contradicción de tesis 35/2005-PL, resuelta por el Pleno el 29 de marzo de 2007, por unanimidad de 8 votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza (ponente) y Presidente Ortiz Mayagoitia.



*Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

(...)"

67. Como se puede apreciar, en el artículo 17 constitucional se reconoce el derecho de tutela judicial efectiva y de acceso a la jurisdicción, y se establecen sus elementos y alcances esenciales.
68. De esta manera, en el referido artículo 17 constitucional se establece una prohibición de autotutela y del uso de mecanismos violentos para hacerse justicia por su propia cuenta. En consecuencia, **se reconoce un derecho fundamental de acceso a la jurisdicción del Estado para dirimir los conflictos en los que esté involucrada una persona.** En este sentido, se reconocen las siguientes facetas del derecho de tutela judicial efectiva:
  - a. El derecho de libre acceso a la jurisdicción del Estado, a fin de hacer valer o defender derechos o intereses legítimos.
  - b. El derecho de acceso al proceso o juicio que se hallen establecidos en las leyes, los cuales deben ser justos y razonables, para que, por su conducto, el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse sobre la cuestión planteada.
  - c. El derecho a que mediante configuración legal se establezcan los tribunales competentes para dirimir las controversias, así como a que quienes los integren sean independientes, esto es, ajenos a toda influencia de otros poderes, e imparciales; es decir, que resuelvan los asuntos con pleno deslinde de los intereses de las partes en contienda.
  - d. El derecho a que en la ley se prevean mecanismos que ejecuten lo resuelto por el juez o tribunal, esto es, la efectividad externa de la tutela judicial.
69. El derecho a la tutela jurisdiccional se traduce en la obligación del Estado mexicano para garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que las respuestas que obtengan de éstos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general.
70. En consonancia con lo reconocido en el artículo 17 constitucional, en el numeral 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>27</sup> se prevé un principio de igualdad ante los tribunales, de manera que todas las personas tienen derecho a ser oídas públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley.
71. Del mismo modo, los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos<sup>28</sup> establecen las garantías judiciales y la protección judicial de las personas.
72. Así, en el artículo 8.1 de la Convención se reconoce el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido previamente por la Ley; mientras que en el artículo 25 se protege el derecho de toda persona *"a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención"*.

<sup>27</sup> "Artículo 14.

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

(...)"

<sup>28</sup> "Artículo 8.- Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

"Artículo 25.- Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

(...)"

73. Tanto en el artículo 17 de la Constitución General de la República, como en los numerales 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede esbozar un concepto sobre el derecho de tutela judicial efectiva, que se traduce en la obligación del Estado Mexicano para garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de equidad y que las respuestas que obtengan de éstos últimos resuelvan los conflictos en forma efectiva tanto para los individuos involucrados como para la sociedad en general.
74. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las que se encuentra el establecimiento, en normas jurídicas, de las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a cada etapa del proceso.
75. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en su jurisprudencia que **no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces**, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos. En este sentido, no se considera que un recurso es efectivo cuando es ilusorio o porque falten los medios para ejecutar las decisiones del órgano jurisdiccional<sup>29</sup>.
76. Asimismo, la Corte Interamericana ha reconocido que el artículo 25.1 de la Convención incorpora el principio de la efectividad de los instrumentos o mecanismos procesales de protección destinados a garantizar tales derechos. Como ya el Tribunal ha señalado, según la Convención, los Estados partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de derechos humanos, que deben ser sustanciados conforme a las reglas del debido proceso legal<sup>30</sup>.
77. Siguiendo este hilo conductor, se puede sostener que **el derecho fundamental de acceso a la justicia conlleva para los órganos jurisdiccionales, el deber de garantizar la efectividad de los recursos o medios de defensa previstos en la Constitución y en la ley, motivo por el cual, deben abstenerse de condicionar su procedencia a requisitos o formalismos técnicos que resulten excesivos o carentes de razonabilidad** respecto del fin legítimo que se persigue con la exigencia constitucional de establecer parámetros en la ley para el ejercicio de los derechos de acción y defensa, los cuales deben ser generales, razonables y objetivos.
78. Además, debe tenerse presente que para una debida protección del derecho de tutela judicial efectiva, **no basta con eliminar requisitos excesivos o carentes de razonabilidad**, sino que, como lo dispone el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a que se ha hecho referencia, **también se requiere que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo** (en el sentido de que permita la protección de derechos humanos).
79. Sobre este tema, resulta importante acudir a lo resuelto por la Corte Interamericana en el Caso *Castañeda Gutman vs México*<sup>31</sup>, en el que se condenó al Estado Mexicano por no contar con un mecanismo real y efectivo de protección de los derechos políticos de la ciudadanía.
80. En esa sentencia, la Corte Interamericana analizó dos líneas argumentativas: por un lado, la violación del derecho a la protección judicial del peticionario (artículo 25 en relación con los diversos 1.1 y 2 de la Convención Americana); y por el otro lado, la supuesta vulneración de los derechos políticos de ser votado (artículo 23 de la Convención). De esta forma, en lo que es materia del presente tema únicamente interesa el primero de los argumentos.
81. La Corte Interamericana estimó la pretensión del peticionario y de la Comisión Interamericana respecto a la falta de un recurso sencillo, rápido y efectivo para que el solicitante reclamara la protección de sus derechos reconocidos por la Constitución mexicana.
82. El Tribunal supranacional consideró que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona estima tener, y que en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo.

<sup>29</sup> Al respecto, véase el Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párrafo 192.

<sup>30</sup> *Ibid.*, párrafo 193. Asimismo, *cfr.* Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72.

<sup>31</sup> Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

83. Por ello, independientemente de si la autoridad judicial declara fundado o infundado el reclamo, el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos previstos en la convención, la Constitución o las leyes.
84. En ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos analizó la accesibilidad y la efectividad del recurso.
85. Respecto de la accesibilidad del recurso, la Corte Interamericana sostuvo que **los Estados deben contar con recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos**. En ese caso, el peticionario reclamó una violación a su derecho político de ser votado, en virtud de que una ley de carácter electoral imponía como requisito para ser candidato, el ser postulado exclusivamente por un partido político (sin permitir candidaturas independientes). De esta forma, si el juicio de amparo era un recurso improcedente en virtud de la materia, y la acción de inconstitucionalidad tampoco estaba disponible para un particular pues se trata de un recurso extraordinario que se encuentra limitado en su legitimación activa a una lista cerrada de entes, era evidente que **la jurisdicción constitucional mexicana no ofrecía una protección a los derechos político-electorales del peticionario**.
86. Más adelante, al analizar los alcances de la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Corte Interamericana reconoció la existencia de un recurso de tutela para los derechos políticos denominado "*juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*". Dicho recurso permite a la ciudadanía alegar la violación a sus derechos políticos, por lo que la Corte Interamericana estimó que sí existe un acceso al recurso; sin embargo, consideró que con la redacción vigente al momento de los hechos (y antes de la reforma constitucional de dos mil siete) no era un recurso real ni efectivo.
87. Para la Corte Interamericana, los alcances del "*juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*" (en su redacción previa a la reforma constitucional de dos mil siete), eran insuficientes para considerarlo un recurso efectivo, porque un recurso judicial debe ser capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efecto de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que en ese caso no era posible<sup>32</sup>.
88. Como puede observarse, desde esta dimensión el derecho de acceso a la justicia también conlleva la necesidad de que los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos tengan la capacidad real para lograr la protección de dichos derechos.
89. Para considerar que existe un recurso efectivo, no basta la existencia de un sistema recursal implementado desde el punto de vista formal en Ley; por el contrario, **es necesario que el sistema recursal permita, efectivamente, la tutela de los derechos de las personas, incluso en algunos casos, cuando se trate de actos internos del Parlamento**.
90. Por supuesto, el derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la jurisdicción no implica que las partes no deban cumplir con una serie de requisitos formales y sustanciales a efecto de abrir las puertas de los tribunales, pero esos requisitos de procedencia deben ser razonables y proporcionales, en forma tal que no hagan nugatorio el derecho de acceso a la justicia y generen que los recursos no sean realmente efectivos.
91. Al respecto, la Primera Sala ha interpretado<sup>33</sup> —y este Tribunal Pleno comparte— que al establecerse en el artículo 17 constitucional que la administración de justicia se impartirá "*en los plazos y términos*

<sup>32</sup> "106. A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.

(...)

118.(...) Un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación". *Vid.* Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 106 y 118.

<sup>33</sup> "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el

que fijen las leyes", es el órgano legislativo quien establecerá las condiciones para el acceso a los tribunales y regulará las distintas vías y los procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: **a)** la admisibilidad de un escrito; **b)** la legitimación de las partes; **c)** la representación; **d)** la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; **e)** la competencia del órgano ante el cual se promueve; **f)** la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, **g)** la procedencia de la vía.

92. Los *requisitos de procedencia* son los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes procesales que deben satisfacerse para actualizar la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que **para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario verificar la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que sean discriminatorios.**
93. En este sentido, al resolver la contradicción de tesis 35/2000<sup>34</sup>, el Tribunal Pleno determinó que si bien el Texto Fundamental deja en manos del legislador la determinación de los plazos y los términos con base en los cuales se desarrollará la actividad jurisdiccional, **debe estimarse que tal regulación puede limitar esa prerrogativa fundamental siempre y cuando no establezca obstáculos o presupuestos procesales que no encuentren justificación constitucional, como sucede cuando se desconoce la naturaleza jurídica del vínculo del que emanan los derechos cuya tutela se solicita, tornándolos nugatorios.**
94. Lo anterior, porque como todo derecho fundamental, el acceso efectivo a la justicia que administran los tribunales del Estado no es absoluto, por lo que su ejercicio debe someterse a cauces que al limitarlo justificadamente posibiliten su prestación adecuada, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable que reconoce nuestra Constitución.
95. En ese tenor, **los presupuestos procesales, requisitos o condiciones que el legislador establece para lograr tales fines no pueden ser fijados arbitrariamente**, sino que deben tener sustento en diversos principios y derechos consagrados o garantizados en la Constitución General de la República atendiendo a la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y al contexto constitucional en el que ésta se da.
96. Por esto, **el legislador deberá valorar tales circunstancias con el fin de dar cauce al proceso respectivo sin establecer presupuestos procesales o condiciones que no se justifiquen constitucionalmente**, como puede suceder cuando éstos desconozcan a tal grado la relación jurídica de donde emanan los derechos cuya tutela se solicita, que tornen nugatoria su defensa jurisdiccional.
97. En esos términos, **los requisitos u obstáculos que establezca el legislador para acceder a la jurisdicción, serán constitucionalmente válidos únicamente si, reconociendo la esencia del derecho al acceso efectivo a la justicia, se encuentran encaminados a resguardar otros derechos, principios, bienes o intereses constitucionalmente protegidos**, lo que implica, incluso,

artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios". Registro 2015595. [J]; 10a. Época; 1a.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Noviembre de 2017; Pág. 213. 1a./J. 90/2017 (10a.).

<sup>34</sup> Contradicción de tesis 35/2000, resuelta por el Pleno el 10 de septiembre de 2001, por unanimidad de 9 votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. No asistieron los señores Sergio Salvador Aguirre Anguiano, por estar disfrutando de vacaciones; y Juventino V. Castro y Castro, previo aviso a la Presidencia.

que aquéllos sean congruentes con la naturaleza del derecho sustantivo cuya tutela se pide, en tal medida que su cumplimiento no implique su pérdida o grave menoscabo<sup>35</sup>.

98. Por tanto, el Estado se encuentra obligado a contar con recursos efectivos y suficientes para tutelar los derechos de la ciudadanía; si bien el legislador puede regular el acceso a la jurisdicción a través de requisitos procesales, estos obstáculos deben ser razonables, proporcionales y no pueden traducirse en una barrera que haga que los recursos sean ilusorios e inútiles.

**B. Derecho a ser votado a cargos públicos representativos. Acceso y desempeño de la función parlamentaria (*ius in officium*).**

99. En el apartado anterior se dejó clara la doctrina de este Tribunal Pleno con relación al derecho de la ciudadanía a contar con un recurso real y efectivo que le permita atacar los autos de autoridad que considere le ocasionan un perjuicio. Sin embargo, no todos los actos son justiciables en sede judicial. Por ese motivo, a continuación, se expondrá la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a los alcances del derecho fundamental a ser votado y sus distintas dimensiones, como la correspondiente al ejercicio y desempeño del cargo.
100. El sistema constitucional mexicano descansa sobre la base de que la soberanía o poder político reside originalmente en el pueblo, por lo que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución General<sup>36</sup>, todos los poderes del País se instituyen para beneficio del pueblo mexicano, quien tiene la facultad de decidir la forma de gobierno para que se le represente.
101. En ejercicio de este poder soberano, el pueblo mexicano decidió constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, según los principios fundamentales que establece la propia Constitución Política<sup>37</sup>. De esta forma, periódicamente el pueblo mexicano delega —a través de las elecciones democráticas— el ejercicio de su poder soberano en representantes populares, quienes tienen el deber de proteger los intereses y trasladar la voluntad popular depositada en las urnas, en todas las decisiones y actos que involucren la vida pública de México y sus entidades federativas.
102. Para ese efecto, en el artículo 41 de la Constitución General<sup>38</sup> se sostiene que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se llevará a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas,

<sup>35</sup> "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acuden para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da". Registro 188804. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Septiembre de 2001; Pág. 5. P./J. 113/2001.

<sup>36</sup> "Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

<sup>37</sup> "Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

<sup>38</sup> "Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

(...)

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

(...)"

conforme a los requisitos y procedimientos de selección y postulación de candidaturas a cargos de elección popular que determine la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

103. Por su parte, en el artículo 35 de la Constitución General<sup>39</sup> se reconocen los derechos de participación política de la ciudadanía, como el derecho a votar en las elecciones (fracción I), consultas populares (fracción VIII) o revocación de mandato (fracción IX), el derecho de asociación (fracción III), el **derecho de acceso a la función pública** (fracción VI) y el **derecho a ser votado para algún cargo de elección popular** (fracción II).
104. Con relación a los derechos a votar y ser votado, este Alto Tribunal ha reconocido<sup>40</sup> que se trata de verdaderos derechos fundamentales de corte político-electoral. Se trata de derechos que participan de la posición de supremacía que tiene el artículo 35 constitucional, de lo que deriva que su núcleo esencial es indisponible para los poderes constituidos y, además, son fundamentales porque guardan una relación de interdependencia con los demás derechos humanos reconocidos en la Constitución General.
105. Por esta razón, al tratarse de auténticos derechos humanos de participación política, gozan de la protección constitucional reforzada que la Norma Fundamental le ha encomendado proteger a la jurisdicción constitucional mexicana mediante las correspondientes vías impugnativas a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
106. Ahora bien, el derecho a ser votado en elecciones democráticas no se limita a postularse y contender en elecciones. Se trata de un derecho humano de corte político-electoral mucho más complejo que **comprende el derecho de la ciudadanía a ser postulada en una candidatura y, en caso de resultar vencedora en la elección, a ser proclamada electa conforme a la votación emitida, lo cual se traduce en el derecho a ocupar y ejercer las funciones inherentes al cargo en condiciones de igualdad.**
107. El artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Política reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de ser votada en elecciones populares y de acceder a la función pública en condiciones de igualdad. Estos dos derechos —que por mandato del artículo 1º constitucional son interdependientes y están interrelacionados— para poder ser efectivos deben ser entendidos en el sentido de que **el derecho a ser votado en elecciones democráticas implica, necesariamente, el derecho a mantenerse en el cargo y a desempeñarlo de acuerdo con lo previsto en la Constitución y leyes secundarias y reglamentos de las Cámaras del Congreso de la Unión.**
108. Esta concepción integral de los derechos de participación política es necesaria en un Estado constitucional de Derecho, pues si se entendiera el derecho a ser votado en forma aislada y como un fin en sí mismo, esa interpretación vaciaría de contenido los derechos y haría que la participación política fuera ilusoria.
109. En efecto, **los derechos de participación política del artículo 35 constitucional no garantizan únicamente el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sino también que quienes hayan accedido a esos cargos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas, y puedan desempeñarlos de conformidad con las normas correspondientes;** pues de no ser así, los derechos de participación política carecerían de eficacia.

<sup>39</sup> **Artículo 35.**— Son derechos de la ciudadanía:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

(...) VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

VII.- Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley;

VIII.- Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

(...) IX.- Participar en los procesos de revocación de mandato.

(...)"

<sup>40</sup> Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 83/2007, de rubro: "**DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVE**". Registro 170783. [J]; 9a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XXVI, diciembre de 2007, página 984. P./J. 83/2007.

110. En el caso de los órganos parlamentarios (Congreso de la Unión y sus Cámaras de Diputados y Senadores, así como legislaturas estatales), el derecho a ser votado y a desempeñar el cargo público se incardina en lo que la jurisprudencia comparada ha denominado *ius in officium*<sup>41</sup> y consiste en proteger el núcleo esencial de la función representativa, es decir, preservar las facultades de los parlamentarios para ejercer su encargo sin obstrucciones ilegítimas o indebidas.
111. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha considerado que el *ius in officium* protege todos los derechos o prerrogativas que, conforme a las leyes secundarias y reglamentos parlamentarios competentes, le hayan sido conferidos a los parlamentarios, de tal suerte que una vez reconocidos esos derechos, pasan a formar parte del estatus propio del cargo de parlamentario<sup>42</sup>.
112. De este modo, el **núcleo esencial de la función representativa** abarca el derecho de los parlamentarios de ejercer todas las funciones que la legislación les confiere, que básicamente se materializan en la **labor de creación normativa** (artículos 70, 71 y 72 de la Constitución General) y en el **control del gobierno** (artículos 69 y 93 constitucionales).

**C. Tutela jurisdiccional del derecho de acceso y desempeño de la función parlamentaria (*ius in officium* y el núcleo de la función representativa).**

113. En páginas anteriores se concluyó que los derechos de participación política del artículo 35 constitucional garantizan el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos y, además, que quienes hayan accedido a esos cargos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y puedan desempeñarlos de conformidad con las leyes correspondientes. Se trata pues, de un derecho fundamental de corte político-electoral que tiene unos alcances muy amplios.
114. Ahora bien, las partes demandantes en esta acción de inconstitucionalidad preguntan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación si los medios de impugnación que son competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son susceptibles de conocer y proteger el derecho de acceso y desempeño de la función parlamentaria.
115. A este respecto, para dar una respuesta al planteamiento del partido político Movimiento Ciudadano y de la minoría parlamentaria accionante, es necesario conocer la evolución que ha tenido la jurisprudencia constitucional con relación al control judicial de los derechos político-electorales, pues desde sus inicios ha mantenido una deferencia a la actividad eminentemente política del Parlamento, pero permitiendo el control judicial de los actos del Poder Legislativo que inciden en el ejercicio de los derechos de participación y representación política.

**C.1. Evolución de la doctrina constitucional comparada.**

116. Desde el plano de la jurisprudencia comparada, ha sido interesante la evolución que ha tenido la doctrina de la justiciabilidad de los actos parlamentarios que, en la mayoría de los casos comenzó con reservas pero con el transcurso del tiempo se ha venido consolidando en favor del acceso a la tutela judicial efectiva de los derechos de los parlamentarios o congresistas, sin poner en riesgo los principios de división de poderes ni de autonomía del Poder Legislativo —que es una de las principales objeciones que hacen valer las Cámaras del Congreso de la Unión en sus respectivos informes y, que ahora se expondrá únicamente con el afán de mostrar la tendencia global hacia la maximización de la tutela jurisdiccional de los actos parlamentarios—.
117. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América la doctrina de las “*political questions*” constituyó originalmente una barrera que imposibilitaba la impugnabilidad de los actos parlamentarios. Incluso, desde la sentencia del *Caso Marbury v. Madison*<sup>43</sup>, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos estableció la diferencia entre las cuestiones jurídicas y las cuestiones políticas, de manera que el Tribunal Supremo únicamente tendría competencias para conocer de las eminentemente jurídicas y se declararía incompetente para conocer de las *cuestiones políticas*.
118. De este modo, durante los años siguientes el Tribunal Supremo de los Estados Unidos consolidó su doctrina sobre las *cuestiones políticas no judicializables*<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> El Tribunal Constitucional de España ha desarrollado el concepto de *ius in officium* o derecho de acceso y desempeño de los cargos públicos en una gran diversidad de sentencias. Originalmente y en forma destacada en las sentencias 32/1985, de 6 de marzo de 1985; 161/1988, de 20 de septiembre de 1988; 181/1989, de 3 de noviembre de 1989; 205/1990, de 13 de diciembre de 1990; 107/2001, de 23 de abril de 2001; 177/2002, de 14 de octubre de 2002; 361/2006, de 18 de diciembre de 2006, entre muchas más.

La Corte Constitucional de Colombia también ha adoptado la doctrina del *ius in officium* en su sentencia T-983A/04, de 8 de octubre de 2004.

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de España 161/1988, de 20 de septiembre de 1988.

<sup>43</sup> *Caso Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

<sup>44</sup> *Vid. Caso Oetjen v. Central Leather Co.*, 246 U.S. 297 (1918), *Caso Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), así como el *caso Nixon v. United States*, 506 U.S. 224 (1993).

119. En el *Caso Baker v. Carr* el Tribunal Supremo conoció de la demanda interpuesta por diversas personas que alegaron que la legislación del Estado de Tennessee era inconstitucional por permitir la sobrerrepresentación del voto en zonas rurales, en detrimento de la proporcionalidad del voto en zonas urbanas. De esta forma, para los recurrentes, la legislación electoral de Tennessee no había sido reformada para adaptarse al crecimiento demográfico en el estado, generando que el reparto de escaños parlamentarios se distribuyera en forma desproporcionada<sup>45</sup>.
120. El Tribunal que originalmente conoció del caso desestimó la demanda, sosteniendo que era incompetente para resolver ese tipo de cuestiones. No obstante, al resolver el recurso de apelación, el Tribunal Supremo resolvió que el mero hecho de que en la demanda se plantee la supuesta vulneración de un derecho político, no significa que se trate de cuestiones políticas no justiciables<sup>46</sup>.
121. En dicha resolución, el Tribunal Supremo hizo un recuento de su doctrina sobre la improcedencia de la tutela sobre *cuestiones políticas*. Para el Tribunal, son diversos los casos que pueden presentar una cuestión política no susceptible de ser tutelada en sede jurisdiccional, sin embargo, la clave para definirla radica en el principio de separación de poderes. En ese tenor, las cuestiones políticas no justiciables son únicamente aquellas que vulneran la autonomía del Legislador o del Gobierno, lo cual no ocurría en el caso, pues las alegaciones denunciadas se traducían en la vulneración del derecho de igualdad, que puede ser garantizado en sede judicial<sup>47</sup>.
122. Con esta sentencia, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos definió que la facultad de las legislaturas estatales para establecer o modificar los distritos electorales podía ser cuestionada ante los tribunales, por no ser una *cuestión política*.
123. Más adelante, al resolver el *Caso Powell v. McCormack*<sup>48</sup>, el Tribunal Supremo afianzó su doctrina jurisdiccional y conoció de la demanda promovida por Adam C. Powell, un congresista que fue reelecto en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos pero, por motivo de un procedimiento instaurado en su contra por el Congreso, fue sancionado y se le impidió tomar posesión de su escaño parlamentario.
124. En la decisión, el Tribunal Supremo analizó si la facultad de la Cámara de Representantes de excluir a Adam Powell del ejercicio de su cargo era una cuestión política no judicializable o, si era posible conocer del caso<sup>49</sup>. El Tribunal Supremo decidió, finalmente, que el asunto no podía ser considerado una *cuestión política*, dado que Powell había sido electo de acuerdo con los requisitos exigidos en la Constitución, de manera que la Cámara de representantes no tenía poder para excluirle del ejercicio del cargo representativo.
125. Más tarde, en el *Caso Nixon v. United States*<sup>50</sup> el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró que el procedimiento de juicio político (*impeachment*) es una cuestión política que no puede ser revisada por juez alguno, pues la Constitución reservaba esa función al Senado.
126. En síntesis, el Tribunal Supremo delineó desde el *Caso Marbury v. Madison*<sup>51</sup> un estándar para discernir cuándo se está ante una cuestión política y cuándo frente a una cuestión jurídica judicializable: será una *cuestión política* si se ejerce una facultad orgánica discrecional y la autoridad puede hacer uso de ella sin responsabilidad jurídica; y en casos opuestos, cuando se trata de una atribución constitucional podrá ser enjuiciable frente a los tribunales<sup>52</sup>.
127. Como se puede advertir, la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo de los Estados Unidos fue evolucionando hasta el grado de permitir la tutela jurisdiccional de determinados actos del parlamento que impactaron en el acceso y desempeño de la función representativa y que pusieron en riesgo a la democracia misma, inadmitiendo todos aquellos que implicaban un estudio político —en lugar de jurídico— y que tenían fundamento en facultades constitucionalmente discrecionales.
128. En el caso español ha sucedido algo similar, pues en los albores de su democracia, el Tribunal Constitucional importó del Derecho italiano la fórmula "*interna corporis acta*" por la que se sostiene la imposibilidad de controlar los actos internos de las Cámaras del Parlamento, bajo el argumento de que

<sup>45</sup> *Caso Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), antecedentes del caso.

<sup>46</sup> *Ibid.*, Opinión mayoritaria redactada por el *Justice Brennan*.

<sup>47</sup> *Idem*.

<sup>48</sup> *Caso Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

<sup>49</sup> Para un estudio del caso, *vid.* NAVA Gomar, Luis Felipe, *Parlamento democrático y justicia constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 211 a 221.

<sup>50</sup> *Nixon v. United States*, 506 U.S. 224 (1993).

<sup>51</sup> *Caso Marbury v. Madison* 5 U.S. 137 (1803).

<sup>52</sup> NAVA Gomar, Luis Felipe, *op. cit.*, p. 218.



tratándose de la vida interna de un órgano constitucional, el Tribunal Constitucional —en sus primeras sentencias, que luego abandonó— no puede intervenir, pues esa carga política podía incidir en la independencia de los tribunales<sup>53</sup>.

129. Con esta doctrina, inicialmente sustentada en el Auto 183/1984<sup>54</sup>, el Tribunal Constitucional de España decidió inadmitir los recursos de amparo interpuestos en contra de los actos de las Cámaras, ya que el necesario respeto de la independencia del Parlamento le impide a la jurisdicción conocer del fondo del asunto. Entonces, el Tribunal consideró exentos de su control los actos internos de las Cámaras. Más tarde, el Tribunal matizó su doctrina y en el Auto 12/1986<sup>55</sup> manifestó que la facultad de organización de los debates y el procedimiento parlamentario son cuestiones que se desprenden de la autonomía parlamentaria, por lo que la “*infracción pura y simple*” de una norma reglamentaria de la Cámara no era recurrible en amparo, pero sí podría ser impugnabile si se afectara algún derecho fundamental con esa infracción (lo cual no sucedió en ese caso).
130. El Tribunal Constitucional Español siguió modulando su doctrina, de manera que en la sentencia 161/1988<sup>56</sup> expresó por primera vez —y así lo reiteraría hasta el día de hoy— que era posible conocer de la vulneración de derechos fundamentales en procedimientos internos de las Cámaras, manifestando que la doctrina de los “*interna corporis acta*” sólo es aplicable para proteger la autonomía del Parlamento en la medida en que no exista lesión a los derechos y libertades protegidos en la Constitución.
131. En esta sentencia, el Tribunal resolvió el recurso de amparo interpuesto por diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha en contra del Acuerdo de la Mesa de las Cortes, por el que se les denegó la admisión a trámite de la solicitud que formularon para que se requiriera diversa información al Gobierno castellano-manchego.
132. En primer lugar, se recordó que la doctrina de la irrecurribilidad de los actos parlamentarios internos responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento, a efecto de que el recurso de amparo no sea utilizado como un control pleno de la conformidad de los actos internos con la Constitución; no obstante, ello no significa —sostuvo el Tribunal— que sean irrevisables por la jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado una concreta vulneración de los derechos fundamentales y libertades públicas, que son vinculantes para todos los poderes públicos, incluidos los Parlamentos y Cámaras.
133. De este modo, se reiteró la doctrina de los “*interna corporis acta*”, pero se consideró que el caso particular no encuadraba en ese supuesto de irrecurribilidad de los actos parlamentarios, pues los demandantes señalaban, precisamente, que los actos impugnados les había lesionado derechos fundamentales susceptibles de tutela por la vía del amparo (acusaron que se les privó del derecho a recabar los datos, informes y documentos que obren en la Administración Regional, por conducto de la Mesa de las Cortes, lo que obstruyó el derecho de los parlamentarios de ejercer tareas de control político).
134. Asimismo, el Tribunal Constitucional sostuvo que los derechos y facultades contemplados en los Reglamentos parlamentarios y en las leyes secundarias, quedan integrados en el “*status de los parlamentarios*”, lo que se encuentra protegido por el derecho de acceso y ejercicio del cargo público representativo y forma parte del *ius in officium*.
135. Explicado lo anterior, el Tribunal Constitucional consideró que en ese caso, la inadmisión de las solicitudes de información desconoció el derecho de los parlamentarios de ejercer, sin traba ilegítima, las funciones que el Reglamento de la Cámara les atribuye y, por tanto, se lesionó el derecho fundamental de participación política.
136. A partir de la sentencia 161/1988 el Tribunal Constitucional Español continuó reiterando e incrementando el ámbito de competencias del Tribunal para conocer de casos intraparlamentarios.
137. De este modo, el Tribunal consideró tutelables todas aquellas prerrogativas que constituyen el “*estatus del Parlamentario*” y se conforman por los derechos reconocidos en las leyes secundarias y en los reglamentos de las Cámaras (siempre y cuando tengan incidencia en los derechos de participación política).

<sup>53</sup> Vid. BIGLINO Campos, Paloma, “Las facultades de los parlamentarios ¿Son derechos fundamentales?”, *Revista General de las Cortes*, número 30, España, diciembre de 1993, p. 58; DíEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 3ª ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2008, pp. 413 y 414; y NAVA Gomar, Luis Felipe, *op. cit.*, pp. 221 y 222.

<sup>54</sup> ATC 183/1984, de 21 de marzo de 1984.

<sup>55</sup> ATC 12/1986, de 15 de Enero de 1986.

<sup>56</sup> STC 161/1988, de 20 de septiembre de 1988.

138. Así, el Tribunal ha reconocido que forman parte del derecho de acceso y desempeño del cargo representativo: la presentación de enmiendas<sup>57</sup>, admisión y trámite de documentos e iniciativas parlamentarias (procedimiento parlamentario en general)<sup>58</sup>, la percepción por los grupos parlamentarios de subvenciones<sup>59</sup>, la participación como elector o elegible en la designación de los cargos que representan a los parlamentos<sup>60</sup>, el derecho a formar parte de las comisiones<sup>61</sup> y a recabar información<sup>62</sup>.
139. De todas esas sentencias, destaca la STC 220/1991<sup>63</sup> en la que el Tribunal Constitucional dictó las notas características que debe tener un acto parlamentario para poder ser justiciable en sede jurisdiccional. En este caso, el Tribunal sostuvo que el *ius in officium* o derecho de acceso y ejercicio de los cargos públicos representativos no significa que todos los derechos y facultades que conforman el status del Parlamentario, deban ser judicializables, sino sólo aquellos que pertenezcan al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, que son aquellos que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno.
140. De este modo, el Tribunal incorporó el concepto del “*núcleo esencial de la función representativa parlamentaria*” para analizar, caso por caso, la posible vulneración del derecho fundamental al ejercicio de los cargos públicos representativos de los parlamentarios. Este concepto permite distinguir cuáles son las facultades constitucionales que pueden ser protegidas por un derecho fundamental y cuáles son los actos políticos que no son susceptibles de tutela por la jurisdicción constitucional<sup>64</sup>.
141. Como se puede advertir, la doctrina jurisdiccional que ha sostenido el Tribunal Constitucional de España ha dado especial protección a los parlamentarios, permitiéndoles acudir a sede jurisdiccional constitucional para pedir que se garantice el núcleo de su función representativa, es decir, que se asegure que quienes tienen un cargo público representativo puedan desempeñarlo conforme a las atribuciones y funciones que le atribuye la Legislación correspondiente.
142. Básicamente, la idea que subyace en esta jurisprudencia es que la protección de los derechos fundamentales no puede escapar a autoridad o poder alguno, ni siquiera bajo el pretexto de la autonomía parlamentaria, pues el Parlamento no se encuentra legitimado para vulnerar la Constitución.
143. Esta doctrina constitucional ha permeado a otras Altas Cortes como la de Colombia, que en su sentencia T-983A/04<sup>65</sup> la ha reiterado prácticamente en los mismos términos.
144. En dicha sentencia, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que “*las Mesas Directivas del Congreso no pueden impedir o dificultar el control político que ejerce un Congresista —de una fuerza política minoritaria— sobre las actuaciones del Gobierno, pues a través de dicho mecanismo se cristalizan los intereses de sus electores, como una de las finalidades esenciales del Estado dentro de una democracia participativa*”.
145. De esta forma, la Corte colombiana parte de la doctrina del *ius in officium* y del *núcleo esencial de la función parlamentaria* para sostener que “*excepcionalmente se admite el control en sede de tutela [de actos intraparlamentarios], cuando el mismo control parlamentario es insuficiente para proteger el alcance del derecho el ius in officium de los congresistas. De este modo, no se trata de defender la existencia de actos y de ámbitos parlamentarios exentos e inmunes a cualquier control jurisdiccional, sino de preservar un núcleo mínimo de autonomía de las Cámaras Legislativas para organizarse y funcionar sin injerencias ajenas*”.
146. Por ese motivo, se concluyó que cuando se trata de constatar si la actuación de las Mesas Directivas del Congreso vulneraron el derecho de participación política con relación al ejercicio del control político ejercido por las cámaras legislativas o por sus integrantes, el juez constitucional es competente para conocer del juicio de tutela.

<sup>57</sup> STC 23/1990, de 15 de febrero de 1990.

<sup>58</sup> STC 205/1990, de 13 de diciembre de 1990.

<sup>59</sup> STC 214/1990, de 20 de diciembre de 1990.

<sup>60</sup> STC 76/1989, de 27 de abril de 1989.

<sup>61</sup> STC 214/1990, de 20 de diciembre de 1990.

<sup>62</sup> STC 161/1988, de 20 de septiembre de 1988.

<sup>63</sup> STC 220/1991, de 25 de noviembre de 1991.

<sup>64</sup> NAVA Gomar, Luis Felipe, *op. cit.*, p. 233.

<sup>65</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T-983A/04, de 8 de octubre de 2004.

**C.2. Evolución de la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

147. Ahora, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido construyendo una línea jurisprudencial en torno a la judicialización de los actos intraparlamentarios que impactan en el derecho de los congresistas de acceso y desempeño del cargo público, así como de las personas a ser representadas en los asuntos de relevancia pública.
148. En sus primeras sentencias, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación fue trazando las líneas generales de la doctrina sobre la recurribilidad de los actos parlamentarios, la cual ha seguido evolucionando con el paso del tiempo para adaptarse a la realidad del País y a la tendencia global de maximizar el acceso a la justicia.
149. En la *controversia constitucional 140/2006*<sup>66</sup>, la Primera Sala de este Alto Tribunal declaró el sobreseimiento en la controversia promovida por el Ejecutivo del Estado de Oaxaca en contra de la proposición con punto de acuerdo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por la que exhortó al Gobernador de Oaxaca a que solicitara licencia o renunciara a su cargo.
150. En este caso, la Primera Sala sostuvo que el acto impugnado no podía ser sometido a control constitucional porque los puntos de acuerdo (parlamentarios) constituyen, en principio, posicionamientos políticos que emiten las Cámaras del Congreso de la Unión en torno a un determinado asunto y, en ese sentido, son una manifestación más del principio de división de poderes que busca lograr los contrapesos necesarios para permitir un equilibrio de fuerzas.
151. Para llegar a esa conclusión, la Primera Sala delineó una metodología que pasaba por determinar si la materia de análisis involucra una cuestión meramente política —que haría improcedente la controversia constitucional— o si se trataba de un tema susceptible de tutela en sede jurisdiccional.
152. Asimismo, reiteró que los casos que involucran una cuestión eminentemente política escapan al control jurisdiccional y, el análisis de clasificación como político o no, debe hacerse en forma casuística dependiendo de las particularidades de cada ordenamiento jurídico.
153. En este caso, la Primera Sala declaró que la proposición con punto de acuerdo reviste un carácter esencialmente político, pues constituye un pronunciamiento de una de las Cámaras del Congreso de la Unión, en relación con la situación social en el Estado de Oaxaca, que llevó a la Cámara de Diputados a exhortar al Gobernador a dejar el cargo. Esta situación, a juicio de la Primera Sala, es una *cuestión política no judicializable*.
154. No obstante, también señaló que **es el carácter puramente político del acto que se combate, lo que permite sostener que no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional**. Sin embargo, puede extraerse de esta doctrina, que **no existe un impedimento constitucional para tutelar en sede judicial actos intraparlamentarios, pues lo que no permitió la Suprema Corte en ese caso, es que se haga control jurisdiccional de actos eminentemente políticos**.
155. Más tarde, al resolver la *contradicción de tesis 105/2017*<sup>67</sup>, la Segunda Sala analizó cuál era el criterio que debía prevalecer con relación a determinar si los particulares están en aptitud de combatir en juicio de amparo, leyes o decretos locales, argumentando que presentan vicios u omisiones en el procedimiento legislativo.
156. En esta ocasión, la Segunda Sala recordó que el juicio de amparo está reservado para quienes resienten un perjuicio jurídicamente relevante con motivo de un acto de autoridad, de manera que cuando se impugna una norma o acto es necesario que los vicios de constitucionalidad argumentados estén vinculados con un derecho fundamental que pudiera ser transgredido (del que sea titular el amparista).
157. Dicho lo anterior, la Segunda Sala consideró que es factible impugnar una ley o decreto por vicios en el procedimiento legislativo. Pero por virtud del principio de instancia de parte agraviada, **los vicios que se expongan contra ese procedimiento de creación legislativa deben repercutir en un derecho que tutele al amparista o que tenga alguna repercusión en su esfera de derechos** -directa o indirectamente-, toda vez que sólo así el estudio respectivo estará justificado, pues, en el caso de ser fundado, podría considerarse una transgresión de derechos fundamentales del quejoso susceptible de restituirse.

<sup>66</sup> Controversia constitucional 140/2006, resuelta por la Primera Sala el 15 de agosto de 2007, por unanimidad de 5 votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José Ramón Cossío Díaz.

<sup>67</sup> Contradicción de tesis 105/2017, resuelta por la Segunda Sala el 23 de agosto de 2017, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

158. En este sentido, se concluyó que **las violaciones en el procedimiento legislativo** (específicamente sobre el procedimiento de obvia y urgente resolución) **sólo pueden impugnarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria**, conforme al cual se protege el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad.
159. También se argumentó que el procedimiento legislativo de urgente y obvia resolución tiene una naturaleza esencialmente política que se vincula con los principios propios de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, por lo que debe resguardar la libertad de expresión de los parlamentarios y su derecho al voto, pero sobre todo los derechos de las minorías legislativas, de modo que nadie sea excluido del proceso deliberativo.
160. En virtud de lo anterior, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que **las irregularidades que eventualmente pudieran actualizarse en ese procedimiento legislativo sólo pueden afectar al principio de la democracia deliberativa, el cual como regla general de ese precedente, no tutela a los particulares sino que se dirige a los parlamentarios**<sup>68</sup>.
161. Dicho de otro modo, el incumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo sólo puede generar afectación a los legisladores que deben intervenir en el procedimiento, pues son ellos quienes tienen la oportunidad de participar en la discusión de manera oportuna, informada y libre.
162. Por ese motivo, la Segunda Sala dijo que **“son ellos [los parlamentarios] los que, en su caso, podrían oponer una defensa al respecto, esto es, cuando consideren que la deliberación, en la forma en que se realizó —bajo la dispensa de lecturas o de turno a comisiones para dictamen—, no se les permitió participar oportuna, informada y libremente en la discusión de la ley o decreto de que se trate y, por ende, la aprobación respectiva resulta viciada (desde luego, a través del procedimiento constitucional que corresponda)”**.
163. En este caso la Segunda Sala consideró que los aducidos vicios procedimentales no podían afectar a los particulares, sino únicamente a los parlamentarios, de manera que las eventuales irregularidades no tienen un impacto en el debido proceso y en el principio de legalidad y, por tanto, no son oponibles en los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo.
164. Como se puede apreciar, en esta contradicción de tesis la Segunda Sala consideró que los vicios en el procedimiento legislativo son impugnables únicamente cuando se acredite un perjuicio directo en los derechos fundamentales de los que sean titulares los quejosos, lo que únicamente se podría actualizar —según esta sentencia— en perjuicio de los parlamentarios.
165. Lo relevante de este criterio es que si bien no se permite que los particulares hagan valer —por regla general— violaciones procedimentales, **esta sentencia abre la puerta para permitir el control jurisdiccional de los actos intraparlamentarios cuando estos lesionan los derechos fundamentales de los parlamentarios, sobre todo tratándose de los derechos de participación política y de acceso y desempeño del cargo**.
166. Siguiendo esa línea jurisprudencial, la Segunda Sala resolvió el *amparo en revisión 1344/2017*<sup>69</sup> promovido por diversos senadores del Congreso de la Unión, en contra del Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado, por el que se denegó la petición de los senadores promoventes consistente en que se les retirara la protección constitucional inherente al cargo parlamentario (comúnmente conocida como “fuero”).

<sup>68</sup> “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. Si bien es factible impugnar una ley o decreto por contravenir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente por vicios en el proceso de su creación frente a las formalidades que la normativa secundaria correspondiente prevé, lo cierto es que, por virtud de la irradiación del principio de instancia de parte agravada, los vicios que se expongan contra ese proceso deben repercutir en un derecho que tutele al quejoso o que tenga alguna afectación en su esfera de derechos -directa o indirectamente-, toda vez que sólo así el estudio respectivo y una eventual sentencia protectora podrán justificarse. Ahora, tratándose del procedimiento de urgente y obvia resolución -que implica la dispensa de trámites en la etapa de discusión y aprobación de una ley o decreto-, sus violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública. En ese tenor, como ese principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios, es evidente que al reclamarse leyes o decretos, las eventuales irregularidades en ese procedimiento no tienen un impacto que pueda redundar en los derechos al debido proceso y de legalidad reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por ende, no son oponibles en los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo”. Registro 2015322. [JJ]; Décima Época; Segunda Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II, página 1062. 2a./J. 133/2017 (10a.).

<sup>69</sup> Amparo en revisión 1344/2017, resuelto por la Segunda Sala el 9 de agosto de 2018, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I.

167. En este caso, tras agotarse la cadena impugnativa y llegar el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Segunda Sala conoció del recurso de revisión y expresó que el acto reclamado deriva de un acuerdo adoptado por la Mesa Directiva del Senado, por lo que en principio podría pensarse que se trata de un acto autónomo del Senado no susceptible de analizarse por la jurisdicción constitucional. No obstante, **la Segunda Sala consideró que sí es posible realizar esa valoración constitucional**, ya que los agravios de los recurrentes insisten en que la respuesta de la mesa Directiva del Senado es indebida e impide que la renuncia del fuero se materialice, lo que exige un estudio más detallado sobre la naturaleza de esa protección constitucional, y que corresponde al fondo del asunto.
168. Dicho lo anterior, la Suprema Corte declaró infundado el recurso de revisión, al considerar que la respuesta que dio la Mesa Directiva del Senado al escrito de los promoventes que formularon renuncia a su *fuero constitucional* fue congruente con el marco constitucional, legal y reglamentario del Senado, por lo que no era posible retirarles el *fuero*. Más aún, porque la Constitución General sólo reconoce dos maneras de cesar los efectos de esa protección: a través de la declaración de procedencia y a partir de la separación del cargo, por lo que la renuncia del “*fuero*” no forma parte de esos mecanismos.
169. En virtud de lo anterior, **la Segunda Sala realizó un control de los actos parlamentarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y confirmó su actuación** al sostener que el escrito de renuncia presentado por los recurrentes ante la Mesa Directiva no podía ser tramitado favorablemente por dicho órgano, al no existir algún mecanismo constitucional para procesar ese tipo de solicitudes.
170. Finalmente, al resolver los *amparos en revisión* 25/2021<sup>70</sup> y 27/2021<sup>71</sup>, la Primera Sala de este Alto Tribunal sentó los últimos precedentes relacionados con el control jurisdiccional de actos intraparlamentarios, apuntalando así, la línea jurisprudencial con la que se ha dado amplitud al derecho de acceso a la jurisdicción y la tutela de los derechos de participación política en su dimensión de ejercicio de los cargos públicos representativos.
171. En estos recursos de revisión, los recurrentes eran personas que se autoadscribían como integrantes de la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transgénero, Intersex y más (LGBTI+) y sus familiares y asociaciones civiles, quienes promovieron juicio de amparo para impugnar los actos del Congreso de Yucatán, su Mesa Directiva y su Presidente, por los que se impuso un mecanismo de votación por cédula secreta —en lugar de hacerlo en forma pública— para la aprobación del “*Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad*” que culminó con el rechazo del Dictamen y por tanto, de la propuesta de reforma de la Constitución local.
172. En estos asuntos, los jueces de Distrito sobreseyeron los juicios de amparo, por lo que las partes interpusieron recurso de revisión que fue conocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, después de revocar las sentencias recurridas, reasumieron jurisdicción y analizaron los planteamientos de los amparistas.
173. La Primera Sala declaró que los actos impugnados se dieron durante un procedimiento legislativo, pero no tuvieron como consecuencia la emisión de una norma, de manera que **se impugnan actos parlamentarios de carácter intralegislativos**.
174. Dicho lo anterior, la Primera Sala emprendió la tarea de delimitar si *¿Es posible o no impugnar un acto u omisión del Poder Legislativo que no redunde en la emisión de una norma jurídica?*
175. Al respecto, **la Suprema Corte consideró que sí es posible impugnar actos parlamentarios de carácter intralegislativo**, ya que la regla general del juicio de amparo es la posibilidad de controlar cualquier acto u omisión de autoridad, incluyendo los del Poder Legislativo —con la única excepción de los supuestos excluidos de forma expresa por la Constitución o Ley de Amparo—.
176. La Primera Sala reconoció que, con motivo de la reforma constitucional de dos mil once en materia de amparo y el reconocimiento del interés legítimo para permitir acceder al juicio de amparo, abrieron la discusión de la impugnabilidad de diferentes actos parlamentarios intralegislativos, que sean distintos a los expresamente vedados en la Ley de Amparo como: **a)** aquellos que se llevan a cabo en colaboración del Legislativo con otros poderes para el nombramiento, designación o ratificación de cargos públicos, o bien, **b)** contra las resoluciones del Congreso en procedimientos de declaración de procedencia y juicio político, o en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los que la Constitución les confiera una facultad soberana.

<sup>70</sup> Amparo en revisión 25/2021, resuelto por la Primera Sala el 18 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>71</sup> Amparo en revisión 27/2021, resuelto por la Primera Sala el 18 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

177. En estos precedentes, la Primera Sala sostuvo que, como regla general, los actos u omisiones de naturaleza intralegislativa de los órganos del Poder Legislativo **son justiciables a través del juicio de amparo y la decisión sobre la procedencia o no de la impugnación deberá hacerse caso a caso.**
178. Asimismo —partiendo de la teoría de los “*interna corporis acta*”— la Primera Sala refirió que no pasa por alto que el Poder Legislativo es el representante democrático y que muchas de sus decisiones se encuentran dentro de la esfera política de decisión protegida por la soberanía parlamentaria. Sin embargo, reconoce que, actualmente, la dinámica constitucional de sistemas constitucionales como el mexicano es que:
- “(…) el proceso político del órgano representativo puede presentar ciertas patologías y perversiones que hacen viable un control de constitucionalidad por parte de un órgano externo e imparcial. Así, con sus divergencias y matizaciones, se ha aceptado que uno de los papeles esenciales de los tribunales constitucionales en los Estados democráticos consiste en: evitar y combatir las patologías y perversiones que puede sufrir el proceso democrático a manos del propio mayoritarismo; **por lo que el Poder Legislativo es sujeto de revisión constitucional**”<sup>72</sup>.*
179. De esta manera, se sostuvo que es posible la existencia de ciertos actos u omisiones parlamentarias intralegislativas en las que sería constitucionalmente posible afirmar que el Poder Judicial se vea impedido a intervenir en un espacio en el que los parlamentarios se mueven atendiendo a consideraciones autónomas derivadas de que la Constitución haya otorgado una determinada discrecionalidad al órgano parlamentario.
180. Incluso la Primera Sala insistió en que: **“la autonomía del Poder Legislativo (así como de cualquier otro órgano del Estado) y la división de poderes no pueden implicar de ningún modo que la generalidad de los actos internos de este Poder no estén sujetos a la Constitución Federal (…), el Poder Legislativo siempre estará obligado a cumplir el contenido material de la Constitución Federal, así como sus disposiciones orgánicas y los principios que sustentan a estas últimas”.**
181. En estos casos, la Suprema Corte estimó que la revisión constitucional de los actos intralegislativos no pone en entredicho el modelo constitucional, el equilibrio entre poderes ni la autonomía del Poder Legislativo, pues los actos reclamados (instrucción de la Mesa Directiva de realizar una votación secreta por cédula y su ejecución) **no es una cuestión reservada en única instancia por la Constitución a una valoración por el órgano legislativo; es decir, no son actos que la Constitución haya conferido al legislador una discreción absoluta por criterios políticos.**
182. Por tanto, aceptar la justiciabilidad de estos actos no rompe con la autonomía parlamentaria delimitada por la Constitución General ni implica alguna forma de *politización de la justicia constitucional*: **la publicidad de la votación parlamentaria es una precondition formal del debate democrático que opera en un plano procesal que trasciende cualquier consideración política por parte de las legislaturas.**
183. Como se puede apreciar, la línea jurisprudencial que han seguido las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha decantado, en los últimos años, por maximizar la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, incluso frente a actos parlamentarios intralegislativos que sean susceptibles de lesionar algún derecho, siempre y cuando, esos actos no se encuentren reservados constitucionalmente a favor del Poder Legislativo en uso de facultades discrecionales de carácter eminentemente político.
184. Es decir, este Alto Tribunal ha sido deferente de la autonomía parlamentaria y siempre ha protegido la división de poderes y la soberanía del Poder Legislativo; lo cual no implica que se trate de un órgano que pueda abstraerse de respetar la Constitución y ser sometido a control jurisdiccional en los casos en que no ejerza una facultad discrecional de corte político.
- V.3. Violación del derecho de tutela judicial efectiva y del orden democrático mexicano. Ausencia de un recurso efectivo para proteger el derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.**
185. Una vez que se ha dado cuenta con la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de otras Altas Cortes con relación a la procedencia del control jurisdiccional de actos parlamentarios y, específicamente, del núcleo esencial de la función representativa (garantizando el derecho de los parlamentarios para ejercer su encargo sin obstrucciones ilegítimas o indebidas), es necesario responder si *¿El artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vulnera el derecho de las personas parlamentarias a que se les tutele su derecho de acceso y desempeño de la función (ius in officium)?*

<sup>72</sup> Amparo en revisión 25/2021, párrafos 84 y 85.

186. Este Tribunal Pleno considera que **la norma impugnada vulnera los derechos de las personas parlamentarias y, por tanto, es inconstitucional y lo conducente es declarar su invalidez**, por las siguientes razones.
187. Primero, debe recordarse que en este apartado se estudian conjuntamente los conceptos de invalidez que los accionantes hicieron valer con relación a la vulneración del derecho de tutela judicial efectiva<sup>73</sup> y en torno a la violación al orden democrático mexicano<sup>74</sup>, pues este grupo de argumentos se encuentran íntimamente vinculados y, en términos generales, consisten en lo siguiente:
- a. La reforma impugnada incumple con la obligación del Estado mexicano de prever un recurso judicial efectivo en contra de actos parlamentarios que resulten violatorios de los derechos político-electorales (particularmente de las minorías). En consecuencia, también se vulneran los derechos de audiencia, debida defensa, protección judicial, tutela judicial efectiva, acceso a la justicia y a un recurso efectivo.
  - b. La reforma impugnada impide en forma absoluta el ejercicio de los recursos judiciales en asuntos parlamentarios con implicaciones eminentemente constitucionales y electorales, lo cual es contrario a la Constitución General y a la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que el Estado Mexicano se encuentra obligado a contemplar un recurso efectivo que permita a las personas impugnar los actos que consideren violatorios de sus derechos humanos.
  - c. Lo anterior también vulnera el orden democrático mexicano, pues la prohibición absoluta de tutelar en sede jurisdiccional las impugnaciones en contra de actos intraparlamentarios vulnera el derecho de la ciudadanía a ser votada, específicamente en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público en condiciones de igualdad.
  - d. El derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, sino que comprende el derecho a permanecer en el cargo y ejercer las funciones que le son inherentes, de manera que la jurisdicción constitucional electoral debe contar con un recurso efectivo para asegurar que los parlamentarios no solo puedan acceder a la función legislativa, sino que cuenten con los derechos y prerrogativas inherentes al cargo.
  - e. Lo anterior, porque existen actos parlamentarios concernientes a la integración, organización y funcionamiento de los órganos internos y las comisiones legislativas, que pueden afectar los derechos político-electorales de la ciudadanía y el sistema democrático mismo, razón por la que es necesario contar con un mecanismo efectivo para proteger esos derechos frente a las transgresiones de la mayoría parlamentaria.
188. Para dar respuesta a los planteamientos de Movimiento Ciudadano y de la minoría parlamentaria accionante, a continuación se analizarán los argumentos hechos valer, contrastándolos con el parámetro de constitucionalidad expuesto en páginas previas. Asimismo, vale destacar que **en el presente apartado únicamente se abordará la aducida vulneración de los derechos de participación política desde la óptica del derecho a ser votado y su dimensión de acceso y ejercicio del cargo**.
189. De esta manera, al menos en este apartado, **este Alto Tribunal no adelantará criterio alguno con relación a la posibilidad de que la ciudadanía en general —que no ocupe un cargo parlamentario— pudiera estar legitimada para acudir ante el Tribunal Electoral aduciendo que un acto intraparlamentario vulnera su derecho a ser representado debidamente**. Ese no es el motivo de impugnación en esta acción de inconstitucionalidad y, esta Suprema Corte no advierte la necesidad de abordar el caso en este apartado, lo cual no prejuzga sobre la posibilidad de que las personas que no ejercen algún cargo público representativo pudieran combatir actos intraparlamentarios.
190. Se insiste, lo que en este caso plantean los accionantes es que la norma impugnada es inconstitucional por vedar el derecho de las personas que ocupan un cargo parlamentario, de acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para combatir un acto intraparlamentario que imposibilita o impide que desarrollen adecuadamente su función parlamentaria.

<sup>73</sup> Conceptos de invalidez Quinto de Movimiento Ciudadano y Primero de la Minoría Parlamentaria.

<sup>74</sup> Conceptos de invalidez Cuarto de Movimiento Ciudadano y Quinto de la Minoría Parlamentaria.

191. Como se recordará, la norma impugnada es del tenor siguiente:

**“Artículo 10**

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

(...)

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

192. Con la norma anterior, el Legislador Federal estableció un nuevo supuesto de improcedencia de los juicios electorales a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consistente en que *no podrá impugnarse ante ese órgano jurisdiccional los actos parlamentarios del Congreso de la Unión y de sus órganos y comisiones, como lo son los referentes a la integración, organización y funcionamiento interno de dichos órganos y comisiones.*

193. En la exposición de motivos de la iniciativa suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos MORENA, Revolucionario Institucional y del Trabajo, se refiere lo siguiente:

*“La presente iniciativa tiene por objeto circunscribir el ejercicio de la jurisdicción electoral al conocimiento de los asuntos que la Constitución Federal le reserva con ocasión de la impugnación de elecciones, actos y resoluciones de autoridades electorales, protección de derechos político electorales de los ciudadanos, conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y/o el Instituto Nacional Electoral y sus servidores públicos, así como control de convencionalidad y control difuso de la constitucionalidad de leyes electorales.*

*Se trata de asegurar que el ejercicio de la jurisdicción electoral se mantenga deferente al principio de división de poderes y al sistema constitucional de medios de impugnación en materia electoral. Para ello se propone excluir de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante una nueva causa de improcedencia de los medios de impugnación, el escrutinio de actos parlamentarios del Congreso de la Unión, de su Comisión Permanente, o de cada una de sus Cámaras, emitidos por sus órganos de gobierno, cuya finalidad sea la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.*

*A 25 años de su creación el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha evolucionado y robustecido sus competencias constitucionales para erigirse en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en nuestro país. Esta evolución, sin embargo, ha sido acompañada de una línea y doctrina jurisprudencial respetuosa del principio de división de poderes.*

*El respeto al principio de la división de poderes se materializa en un régimen constitucional y legal de espacios libres de escrutinio, revisión, veto o sanción por parte de otros órganos del Estado respecto de actos específicos usualmente identificados como actos políticos o de gobierno.*

*En la teoría, esta interacción consolida el concepto de gobernanza. Sin embargo, es necesario mencionar, que su instrumentación únicamente contempla el equilibrio de poderes en sistemas democráticos y procesos de participación que buscan un esquema de gobierno compartido entre lo público y lo privado.*

*Para que pueda desarrollarse de manera plena, se requiere de institucionalidad en los poderes públicos, sistemas de justicia, libre mercado, sociedad civil y un régimen fluido de relaciones entre las instituciones que fijan estos criterios. En este sentido, la división de poderes debe responder a las necesidades del modelo de pluralidad y cambio político, donde la toma de decisiones debe ser distribuida para equilibrar las responsabilidades y también, para hacer partícipe a la ciudadanía de los resultados. (...).*

*Sin embargo, pese a la clara y estricta línea jurisprudencial de deferencia frente al Derecho Parlamentario, de manera intempestiva, en sesión pública del 26 de enero de 2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano números SUP-JDC-1453/2021, SUP-JDC-1455/2021, SUP-JDC-1457/2021, así como el Juicio Electoral número SUP-JE-281/2021, abandonó dicha línea jurisprudencial sin que mediara una justificación sustantiva para ello.*



Este cambio de criterio pone en riesgo el principio de división de poderes al sujetar a escrutinio judicial actos de carácter político y parlamentario atinentes exclusivamente a la esfera competencial de integración, organización y funcionamiento internos de los órganos plenarios y de gobierno del Poder Legislativo Federal. Ante este contexto, es pertinente considerar que el diseño de los mecanismos de solución de demandas, han priorizado el equilibrio en determinados roles que se organizan para reproducir las interacciones representadas en los órganos legítimos.

*En estos términos, el principio de división de poderes se impone a todos los poderes y órganos del Estado mexicano en forma directa, y reconociendo que en virtud del régimen expreso que rige el ejercicio de las facultades y atribuciones de los poderes federales, deriva de forma implícita la prohibición de que se prive a los mismos de ejercerlas, por lo que resulta indispensable que se garantice que cada poder goce de plena independencia con relación a las materias que la Constitución les confiere y reserva, a efecto de que se hallen en todo momento en la aptitud para ser autosuficientes con relación al ejercicio de sus atribuciones, en el sentido de que puedan actuar, emitir sus determinaciones y estar en condiciones de hacerlas cumplir sin que dichas actividades se vean entorpecidas por indebidas intromisiones de parte de otros poderes u órganos".*

194. De los antecedentes legislativos transcritos es posible advertir que la intención del Legislador Federal fue preservar el respeto al *principio de división de poderes*, manteniendo libre del escrutinio jurisdiccional electoral una serie de actos emitidos por las Cámaras de la Unión, por sí o a través de sus órganos internos o subordinados, por considerar que estos son regidos por el Derecho Parlamentario al revestir carácter meramente político o interno.
195. Ahora bien, en virtud de la redacción de la norma finalmente aprobada y lo sostenido en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, es posible apreciar que la norma impugnada contiene dos enunciados normativos: en el primero, se expresa que los medios de impugnación electorales son improcedentes para combatir cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, que haya sido emitido por sus órganos de gobierno; después, unidos con el adverbio "*como*"<sup>75</sup>, se sigue que un ejemplo de esos actos parlamentarios lo es cuando se trate de la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.
196. Como se puede advertir, la causal de improcedencia está redactada en términos absolutos para hacer irrecurrible cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, como lo podría ser —de forma ejemplificativa y no limitativa— aquellos concernientes a la integración, organización y funcionamiento interno de los órganos y comisiones legislativas.
197. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que **la norma impugnada es inconstitucional, pues vulnera el derecho de los parlamentarios a contar con un recurso efectivo** que les permita acudir a la jurisdicción electoral federal para que se proteja su derecho de acceso y desempeño de los cargos públicos.
198. Como se indicó en páginas previas, el derecho de tutela judicial efectiva no es absoluto y, por el contrario, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos permite que el legislador establezca una serie de requisitos de procedencia, siempre y cuando sean razonables, proporcionales y no hagan nugatorio el derecho de acceso a la justicia de las personas.
199. En este caso, se considera que **la norma impugnada no cumple con este estándar de validez**, pues se trata de un requisito de procedencia formulado en términos absolutos y sobre-inclusivos, ya que veda en forma tajante la procedencia de los medios de impugnación de la jurisdicción del Tribunal Electoral sobre cualquier acto parlamentario, sin distinguir entre aquellos actos que responden a razonamientos eminentemente discrecionales y políticos (producto de una habilitación constitucional) de aquellos que son eminentemente actos jurídicos.
200. Además, esta causal de improcedencia genera que las personas parlamentarias —diputadas y senadoras— no cuenten con un recurso efectivo que les permita defenderse de las decisiones de las autoridades y órganos de las Cámaras del Congreso de la Unión que pudieran lesionar sus derechos fundamentales, específicamente los de participación política y acceso y desempeño de la función parlamentaria.

<sup>75</sup> En este caso, el vocablo "*como*" es utilizado como un adverbio para ejemplificar.

201. Debe recordarse, como se refirió en páginas previas, que el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Política reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de ser votada en elecciones populares y de acceder a la función pública en condiciones de igualdad. Estos dos derechos —que por mandato del diverso 1º constitucional son interdependientes y están interrelacionados— deben ser entendidos en el sentido de que **el derecho a ser votado en elecciones democráticas implica, necesariamente, el derecho a mantenerse en el cargo y a desempeñarlo de acuerdo con lo previsto en la Constitución y leyes secundarias.**
202. Esto significa que **los derechos de participación política del artículo 35 constitucional no garantizan únicamente el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sino también que quienes hayan accedido a esos cargos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y puedan desempeñarlos de conformidad con las leyes correspondientes;** pues de no ser así, los derechos de participación política carecerían de eficacia y harían que la democracia representativa fuera ilusoria.
203. En el caso de los órganos parlamentarios (Congreso de la Unión y sus Cámaras de Diputados y Senadores, así como legislaturas estatales), el derecho a ser votado y a desempeñar el cargo público implica, a su vez, que se proteja en núcleo esencial de la función representativa (*ius in officium*), es decir, que se preserven las facultades de los parlamentarios para ejercer su encargo sin obstrucciones ilegítimas o indebidas.
204. Como se puede apreciar de la norma controvertida, el Congreso de la Unión estableció un límite a la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para impedirle conocer de la impugnación de actos parlamentarios sin rango de Ley, en forma absoluta, de manera que **las personas diputadas y senadoras del Congreso de la Unión no cuentan con algún recurso efectivo que les permita acudir a un Tribunal para que repare alguna eventual y supuesta lesión a sus derechos de acceso y desempeño del cargo representativo, cuando el órgano o autoridad responsable sea intraparlamentario.**
205. Por este motivo, si se impide que las personas diputadas y senadoras del Congreso de la Unión cuenten con un recurso de defensa de los actos intraparlamentarios que afecten su derecho a ejercer el cargo público representativo, es evidente que la norma impugnada hace que el derecho a ser votado para un cargo parlamentario se torne ilusorio y se vacíe de contenido.
206. De acuerdo con lo previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, inciso V, de la Constitución General<sup>76</sup>, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad competencia de esta Suprema Corte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a quien **le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado.**
207. En este sentido, la Constitución no establece en el artículo 99 que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deba abstenerse de ejercer control judicial respecto de los actos intraparlamentarios.
208. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que en la exposición de motivos de la iniciativa de adición, el Congreso de la Unión refiere que su intención fue preservar el respeto al *principio de división de poderes*, manteniendo libre del escrutinio jurisdiccional electoral una serie de actos emitidos por las Cámaras de la Unión, por sí o a través de sus órganos internos o subordinados, por considerar que estos son regidos por el Derecho Parlamentario al revestir carácter meramente político o interno.

<sup>76</sup> “Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...)

V. 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, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. (...)

X. Las demás que señale la ley.

(...)”.

209. Sin embargo, como lo ha sostenido la Primera Sala de esta Suprema Corte en los *amparos en revisión* 25/2021<sup>77</sup> y 27/2021<sup>78</sup> —que este Tribunal Pleno comparte— **la autonomía del Poder Legislativo y la división de poderes no pueden implicar en modo alguno que la generalidad de los actos internos de este Poder no estén sujetos a la Constitución Federal, pues el Poder Legislativo — como cualquier otro órgano del Estado— siempre estará obligado a cumplir el contenido material de la Constitución.**
210. Como se dijo en páginas previas, la soberanía o poder político reside originalmente en el pueblo, por lo que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución General<sup>79</sup>, todos los poderes del País se instituyen para beneficio del pueblo mexicano, de manera que la supremacía pertenece al Pueblo Mexicano quien habla desde la Constitución. En este sentido, **ningún órgano del Estado puede estar al margen de la Constitución, ni siquiera bajo el amparo del principio de división de poderes.**
211. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que los actos intraparlamentarios pueden o no ser recurribles en sede judicial en atención a la naturaleza de los actos y no propiamente atendiendo a los órganos emisores. En otras palabras, lo relevante para determinar si un acto intraparlamentario puede ser tutelado por los jueces y tribunales es la naturaleza del acto reclamado y de los derechos que se estiman lesionados.
212. Por ejemplo, en la *controversia constitucional* 140/2006<sup>80</sup>, la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que los puntos de acuerdo para exhortar a un Gobernador a dejar el cargo, son actos parlamentarios que constituyen, en principio, posicionamientos políticos que emiten las Cámaras del Congreso de la Unión, por lo que no pueden ser recurridos en sede jurisdiccional.
213. Así, se señaló que es el carácter puramente político del acto que se combate, lo que permite sostener que no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional. Por tanto, **no existe un impedimento constitucional para tutelar en sede judicial actos intraparlamentarios.**
214. Por su parte, al resolver la *contradicción de tesis* 105/2017<sup>81</sup>, la Segunda Sala consideró que los vicios en el procedimiento legislativo son impugnables únicamente cuando se acredite un perjuicio directo en los derechos fundamentales de los que sean titulares los quejosos, lo que únicamente se podría actualizar en perjuicio de los parlamentarios. Esto quiere decir que **los actos intraparlamentarios pueden ser controlables en sede jurisdiccional cuando estos lesionen los derechos fundamentales de los parlamentarios, sobre todo tratándose de los derechos de participación política y de acceso y desempeño del cargo.**
215. Asimismo, al resolver los *amparos en revisión* 25/2021 y 27/2021 antes citados, la Primera Sala **consideró que es posible impugnar actos parlamentarios de carácter intralegislativo**, y que la decisión sobre la procedencia o no de la impugnación debe hacerse caso a caso.
216. Las notas distintivas de la doctrina jurisdiccional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se entrelazan en un mismo hilo conductor: maximizar la justiciabilidad de los derechos fundamentales de los parlamentarios, incluso frente a actos intralegislativos, **siempre y cuando, esos actos no se encuentren reservados constitucionalmente a favor del Poder Legislativo en uso de facultades discrecionales de carácter eminentemente político.**
217. En efecto, la recurribilidad de los actos parlamentarios no puede ser absoluta, y esta Suprema Corte considera válido sostener que **existen ciertos actos u omisiones parlamentarias intralegislativas en las que sería constitucionalmente posible afirmar que el Poder Judicial se vea impedido a intervenir en un espacio en el que los parlamentarios se mueven atendiendo a consideraciones autónomas derivadas de que la Constitución haya otorgado una determinada discrecionalidad al órgano parlamentario.**

<sup>77</sup> Amparo en revisión 25/2021, resuelto por la Primera Sala el 18 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>78</sup> Amparo en revisión 27/2021, resuelto por la Primera Sala el 18 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>79</sup> "Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

<sup>80</sup> Controversia constitucional 140/2006, resuelta por la Primera Sala el 15 de agosto de 2007, por unanimidad de 5 votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José Ramón Cossío Díaz.

<sup>81</sup> Contradicción de tesis 105/2017, resuelta por la Segunda Sala el 23 de agosto de 2017, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

218. Esto último es muy importante, pues este Alto Tribunal reconoce la doctrina de las *cuestiones políticas no judicializables* o *interna corporis acta* que, como se ha dicho en páginas anteriores, busca proteger la autonomía parlamentaria y el respeto de la división de poderes. Sin embargo, **también toma en cuenta que ningún órgano o poder del Estado puede estar al margen de la Constitución ni de sus garantías de protección.**
219. Por ese motivo, partiendo del respeto de la autonomía parlamentaria, la división de poderes y la soberanía del Poder Legislativo, la doctrina de esta Suprema Corte ha coincidido en que es posible someter a control judicial los actos parlamentarios.
220. *¿Esto significa que todos los actos intraparlamentarios sean judicializables?* La respuesta es negativa, **no todos los actos parlamentarios son susceptibles de tutela judicial**, sino únicamente aquellos que cumplan los siguientes requisitos:
- Que sean susceptibles de lesionar algún derecho fundamental**, lo que en el caso del derecho de acceso y desempeño del cargo público representativo, se actualizaría cuando los actos afecten el núcleo esencial de la función parlamentaria; es decir, cuando se impida o dificulte el desempeño de las funciones de representación popular (legislativa o de control del gobierno) que conforman el *estatus del parlamentario*; y
  - Que los actos reclamados no sean producto de una habilitación con la que la Constitución General haya conferido al legislador una discreción absoluta por criterios de oportunidad política.** Es decir, que los actos parlamentarios reclamados no tengan una naturaleza eminentemente de oportunidad política derivada de un mandato constitucional que, expresa o implícitamente, exima a la autoridad intraparlamentaria de cualquier motivación jurídica.
221. En virtud de lo anterior, leído en su literalidad, el artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral contiene una barrera de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva de los actos parlamentarios que es absoluta y sobre-inclusiva, de manera que veda cualquier forma de judicialización de los actos internos del Congreso de la Unión, incluso de aquellos que se opongan frontalmente a la Constitución General y lesionen algún derecho humano.
222. Conforme al diseño constitucional, **el sistema de medios de impugnación electoral constituye una vía apta para el análisis de actos u omisiones que se consideren transgresores de los derechos político-electorales accesible a quien se considere agraviado y, por tanto, no resulta proporcional cerrar la vía, a priori, respecto de los actos parlamentarios del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno**, pues se generaría una especie de inmunidad jurisdiccional absoluta que no encuentra justificación a la luz del principio de división de poderes.
223. Aunado a las razones anteriores, esta causal de improcedencia podría generar una distorsión en la competencia constitucional que el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución General<sup>82</sup> otorga al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, particularmente, en relación con las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía a ser votada.
224. En efecto, la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral es de observancia general en toda la República y tiene por objeto garantizar que todos los actos y las resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.
225. De esta manera, la prohibición absoluta de recurrir cualquier acto parlamentario, **vulnera el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva** de las personas que integran las Cámaras del Congreso de la Unión **con respecto a su derecho de acceso y ejercicio del cargo, lo cual es abiertamente inconstitucional**.

<sup>82</sup> "Artículo 41.- (...) La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...) VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

(...)"

226. Esta resolución no implica un pronunciamiento en el que se afirme que los actos intraparlamentarios deban ser justiciables, exclusivamente, a través de los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que esa delimitación corresponderá hacerse caso por caso, atendiendo a las reglas procesales correspondientes y, en este momento, no se prejuzga sobre la procedencia de algún otro medio de impugnación, como mecanismo para combatir actos internos del Congreso de la Unión.

\*\*\*

227. Por las razones anteriores, este Tribunal Pleno **declara la invalidez del inciso h) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós.
228. Al haberse alcanzado la invalidez de la norma impugnada, resulta innecesario analizar los argumentos restantes que, en forma adicional, se dirigen también a evidenciar la inconstitucionalidad de este precepto, en términos de la jurisprudencia P.J. 37/2004, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**”<sup>83</sup>.

#### VI. EFECTOS.

229. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
230. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se **declara la invalidez del inciso h) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós.
231. **Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez **surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de esta sentencia al Congreso de la Unión.
232. Lo anterior, porque si bien esta acción de inconstitucionalidad fue tramitada como un medio de control abstracto de constitucionalidad en materia electoral, lo cierto es que no tiene un impacto directo en los procesos electorales que se encuentran en curso, ni en aquellos que darán inicio en los próximos meses. Las consecuencias de la presente decisión se circunscriben al ámbito del acceso y desempeño de los cargos públicos representativos de los parlamentarios, de manera que la promoción de medios de impugnación relacionados con esta temática no afectará directamente el desarrollo de los procesos electorales en curso, de manera que no es necesario postergar los efectos de la declaratoria de invalidez.
233. **Notificaciones:** Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, además del Congreso de la Unión y las Partes, también deberá notificarse a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### VII. DECISIÓN.

234. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adicionado mediante el DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en términos de los apartados V y VI de esta decisión.

<sup>83</sup> Registro 181398. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 863.

**TERCERO. Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adicionado mediante el DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular votos concurrente y aclaratorio. Los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión y 2) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, además del Congreso de la Unión y las partes, también deberá notificarse a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintidós de agosto de dos mil veintidós, la primera previo aviso a la Presidencia y el segundo por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y cuatro fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, promovidas por el Partido Político Movimiento Ciudadano y diversos integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintidós de agosto de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2022 Y SU ACUMULADA 77/2022, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE VEINTIDÓS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS.**

En la sesión de referencia, la mayoría de quienes integran el Tribunal Pleno, determinaron la invalidez del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al considerar que la improcedencia de los medios de defensa en la materia se proyectaba de manera absoluta en todos los actos parlamentarios emitidos por el Congreso de la Unión, su Comisión Permanente, cualquiera de sus Cámaras o por sus órganos de gobierno, lo cual resultaba sobreinclusivo.

**Motivo del disenso.**

Respetuosamente no comparto la decisión de la mayoría, toda vez que considero que la norma impugnada es congruente con el modelo que el Constituyente diseñó para el trabajo interior del Poder Legislativo Federal, por lo que resulta válido que el Congreso de la Unión hubiera limitado expresamente la actuación de los tribunales electorales para que no lo sometieran de manera permanente e ilimitada a las decisiones provenientes de un órgano jurisdiccional que carece de competencia constitucional para tener injerencia hasta ese punto de la vida parlamentaria y que implica una violación al principio de división de poderes.

En efecto, en nuestro sistema jurídico, el principio constitucional de división de poderes, lo encontramos en el artículo 49 de la Carta Magna, que establece:

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Ahora bien, de la línea jurisprudencial acuñada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que en nuestro sistema constitucional la división de poderes tiene un carácter flexible, ya que la propia Constitución General permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder.

Tal es el caso de las facultades jurisdiccionales que se le otorgan a las cámaras del Congreso de la Unión en el caso del juicio político a que hacen referencia los artículos 109 y 110 de la Constitución General; así como las facultades materialmente legislativas que ejerce el Ejecutivo Federal a través de los reglamentos, conforme con los artículos 29 y 131 de la norma fundamental.

Sin embargo, esta “colaboración de poderes” no significa que los tres poderes de la Unión puedan, por sí, arrogarse facultades que corresponden a otro, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de esos poderes, facultades que incumben a otro.

En ese sentido, para que sea constitucionalmente admisible que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones de otro, son necesarias dos condiciones:

1) Que así lo permita expresamente la Constitución General o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas.

2) La función sólo se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia.

Lo anterior, considerando que las reglas de excepción en esta materia, por implicar a un principio constitucional, deben ser de aplicación estricta<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lo anterior se advierte de la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación: *DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE*, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación. Volumen 151-156, Tercera Parte, página 117, registro digital: 237686.

Por lo tanto, el sistema de división de poderes flexible tiene como finalidad lograr el adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando la consolidación del Estado de Derecho; sin que lo anterior constituya una autorización para que alguno de los poderes se arrogue facultades que le corresponden a otro, sino sólo aquellos que la propia Constitución General les asigna<sup>2</sup>.

En ese sentido, podemos identificar tres gradas de afectación al principio de división de poderes:

1) La intromisión, que se actualiza cuando uno de los poderes interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

2) La dependencia, que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

3) La subordinación que es el nivel de violación más grave al principio de división de poderes, pues además de implicar que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, conlleva que debe someterse a la voluntad del poder subordinante. En este caso, la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

Esas gradas forman parte de la misma violación al principio constitucional de división de poderes, por lo que la más grave lleva implícita la anterior<sup>3</sup>.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que, en lo que respecta a la actuación de Poder Judicial a través de las personas juzgadoras, la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia necesaria que los tribunales constitucionales, respeten la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones.

Lo anterior, da lugar a que el escrutinio severo del control judicial se encuentra inversamente relacionado con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma, por lo que cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia de las personas juzgadoras son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada, pues en caso contrario, el control estricto llevaría a los tribunales a sustituir la competencia legislativa del Congreso o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos<sup>4</sup>.

En ese orden de ideas los actos parlamentarios que se emiten en el seno del Poder legislativo se encuentran dotados de un manto protector que preserva ese marco de actuación de la injerencia de los otros poderes del Estado.

En el Dictamen legislativo de la Cámara de Senadores, formulado a propósito de la Reforma Política, publicada el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete que, entre otras numerosas reformas adicionó los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 70 de la Constitución General, se explicó de manera categórica:

A fin de respetar la soberanía del Poder Legislativo Federal, cuya estructura y funcionamiento internos no pueden estar supeditados a otro poder, se consigna una excepción extraordinaria consistente en que el Ejecutivo no podrá vetar esta Ley, ni se requiere que la promulgue para tener vigencia.

En ese sentido, la autonomía del Congreso de la Unión en la emisión de los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario administrativo, se desprende del párrafo segundo del artículo 65 de la Constitución General:

<sup>2</sup> Tal y como se sustenta en la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 78/2009: *DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, julio de 2009, página 1540, registro digital: 166964.

<sup>3</sup> Criterio contenido en la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 80/2004: *DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

<sup>4</sup> Tal y como se sustentó por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006: *ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 29, registro digital: 173957.



#### Artículo 65...

En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

A partir de ese mandato, la propia Constitución General determina las bases de funcionamiento del Congreso de la Unión, por lo que si no se prevé una facultad expresa en ella para la intervención permanente de los tribunales electorales en su funcionamiento interno, no es constitucionalmente admisible agregar a la Norma Fundamental, vía interpretación, atribuciones que no estén expresamente previstas en ella para controlar en todo tiempo la actividad interior del Poder Legislativo Federal, pues conforme con el principio de legalidad las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, con la agravante de que en la materia que nos ocupa hay reserva de fuente, que es la Constitución, para poder determinar qué autoridades pueden intervenir en su organización interna.

Conforme con esa reserva de fuente, la Constitución General en su Título Tercero regula el principio de división de poderes, en cuyo Capítulo II relativo al Poder Legislativo, que va de los artículos 50 al 79, prevé la intervención de la jurisdicción electoral limitada a dos supuestos, los cuales están redactados en los párrafos segundo y tercero del artículo 60 constitucional:

#### Artículo 60....

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Con la peculiaridad de que, ambos casos, se reduce la intervención de los tribunales electorales a la etapa previa a la instalación de las Cámaras del Congreso de la Unión, pero sin que permitan la injerencia de los órganos jurisdiccionales en el posterior funcionamiento del Congreso.

Los referidos párrafos del artículo 60 constitucional, establecen que la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría, así como la asignación de diputados o senadores, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley, que en el caso es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en la que se asientan los requisitos de procedencia y el trámite para los medios de defensa en la materia.

En ese sentido, resulta evidente que si en ninguna parte de todo el articulado constitucional que regula al Poder Legislativo Federal, se prevé el control permanente de su funcionamiento interno a través de la vía jurisdiccional electoral, sino solamente en la etapa previa a su instalación, desde mi punto de vista, la norma reclamada solo hace explícito lo que la Constitución ya prevé en su artículo 65, es decir, la autonomía en la actividad interior del Congreso de la Unión, para evitar con ello una injerencia de los tribunales electorales sin base constitucional que se los permita, pues no debemos olvidar que ese artículo determina que el trabajo legislativo se realizará conforme lo que establezca la Constitución y en ella no hay norma alguna expresa para la intromisión permanente e ilimitada de tales órganos jurisdiccionales en la función parlamentaria.

Es más, en el caso de la Cámara de Diputaciones, los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 70 de la Constitución General, establecen:

#### Artículo 70...

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

De lo anterior se advierte que la Cámara de Diputaciones tiene atribuciones para determinar en ley la forma en la que regulará su estructura y funcionamiento internos, así como para establecer las formas y procedimientos para la agrupación de las personas legisladoras, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el órgano legislativo.

Inclusive, debido a esa autonomía en su autoregulación, la Constitución dispone que la ley en la que organice su funcionamiento interno de la Cámara de Diputados no podrá ser vetada, ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Con base en lo expuesto, considero que existe sustento constitucional para interpretar, que el Poder Legislativo Federal está facultado para darse a sí mismo el gobierno interior que considere conveniente sin injerencia de los demás Poderes y, por mayoría de razón, también es el único constitucionalmente autorizado para determinar, conforme con su legislación orgánica, las formas y procedimientos para resolver los conflictos que se susciten en su ámbito interno.

Por consiguiente, resulta constitucional que se hubiera establecido expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la causa de improcedencia prevista en el artículo 10, numeral 1, inciso h, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en la Materia Electoral, que era del tenor siguiente:

Artículo 10

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

[...]

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

La finalidad de esa causal de improcedencia era preservar precisamente el marco de atribuciones constitucionales del Poder Legislativo dentro del marco de autonomía que expresamente le confirió la Constitución General en relación con todos los actos parlamentarios que rigen en su interior y que deben quedar a salvo de la injerencia de los otros poderes del Estado, como el Judicial.

Dicha norma era congruente con el modelo que el Constituyente diseñó para el trabajo interior del Poder Legislativo Federal, por lo que resulta válido que el Congreso de la Unión hubiera limitado expresamente la actuación de los tribunales electorales para que no lo sometieran de manera permanente e ilimitada a las decisiones provenientes de un órgano jurisdiccional que carece de competencia constitucional para tener injerencia hasta ese punto de la vida parlamentaria, pues una cosa es que las leyes que aprueban los legisladores sean sometidas a diversos mecanismos de control constitucional, y otra muy distinta, tolerar la intromisión en su vida interior, en el nivel más grave de violación al principio de División de Poderes, toda vez que implica la tercer grada de afectación al principio de división de poderes: la subordinación de un poder a otro, lo cual, en mi opinión, es constitucionalmente inadmisibles.

Debo resaltar que la tutela judicial efectiva, no es absoluta, ya que está sujeta a presupuestos procesales como es que el órgano jurisdiccional tenga competencia expresa en la Constitución, y del texto de ésta no hay una sola norma que faculte a los organismos electorales para juzgar actos de la vida interna de las legislaturas, por lo que mientras el Constituyente no los dote de atribuciones en tal sentido, ninguna autoridad judicial puede asignarse a sí misma facultades que no tiene<sup>5</sup>.

Son estas razones por las que respetuosamente me aparto del criterio de la mayoría y constituyen la base de este **voto particular**.

Atentamente

Ministra **Yasmin Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del veintidós de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, promovidas por el Partido Político Movimiento Ciudadano y diversos integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

<sup>5</sup> Criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a./J. 98/2014 (10a.): DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL; Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 11, octubre de 2014, tomo I, página 909, registro digital: 2007621.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2022 Y SU ACUMULADA 77/2022.**

El veintidós de agosto de dos mil veintidós el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro en el que se reformó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSIME) para establecer la improcedencia contra los actos parlamentarios del Congreso de la Unión. En términos generales, la adición de esa nueva causa de improcedencia pretendía impedir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) conociera de aquellas impugnaciones que involucraran actos de las comisiones y demás órganos parlamentarios, como los relativos a la integración, organización y funcionamiento internos del Congreso. Si bien me sumé a la decisión adoptada por la mayoría para declarar la invalidez de ese motivo de improcedencia, el engrose contiene diversas consideraciones que no comparto y que, desde luego, me motivan a aclarar sucintamente el sentido de mi voto.

Me parece que en estricta dogmática constitucional el derecho a ser votado en elecciones democráticas, previsto en el artículo 35 de la Constitución Federal<sup>1</sup>, no abarca necesariamente el derecho a mantenerse en el cargo. Contra lo que sostiene la sentencia, el Tribunal Pleno jamás ha sostenido —ni se desprende tampoco del texto, la teleología, el sistema o la historia constitucional mexicana— que ese derecho fundamental tenga esos alcances. Más bien, la propia Constitución Federal establece que los medios de impugnación electorales deben dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales<sup>2</sup>. Por ende, desde que se creó el TEPJF en mil novecientos noventa y seis se entendió que la garantía judicial del derecho a ser votado ante la justicia electoral se agotaba con la toma de posesión del cargo. Y como no se han reformado los preceptos constitucionales que protegen esa definitividad, me parecía que *prima facie* la causa de improcedencia impugnada no era necesariamente inconstitucional.

Aunque en la sentencia se realizó un esfuerzo por justificar el alcance del derecho a ser votado al propio ejercicio del cargo a través del derecho comparado, creo que las referencias ahí contenidas soslayaron que en ninguno de los países que se tomaron como punto de comparación —Estados Unidos, España y Colombia— existe un sistema especializado en justicia electoral. En ese sentido, me parece que entender que el derecho a ser votado trascendía incluso al desempeño del encargo únicamente porque así lo habían entendido en aquellos sistemas jurídicos terminaba por desnaturalizar nuestro sistema de justicia especializado en materia electoral e impedía de sobremanera definir los límites de la jurisdicción del TEPJF. En mi opinión, los alcances del derecho de los parlamentarios federales a impugnar determinaciones de los órganos de gobierno del Congreso de la Unión se deben definir más bien por las disposiciones constitucionales y convencionales que rigen en el propio sistema jurídico mexicano.

Sin embargo, como la causa de improcedencia prevista en la norma impugnada se encontraba estructurada en términos absolutos, decidí votar por la invalidez de la reforma con la única finalidad de evitar que en virtud de su carácter sobreinclusivo fueran indebidamente desechados asuntos que por sus particularidades sí fueran susceptibles de tutela judicial y, por la arraigada confusión entre derecho electoral y parlamentario, muy probablemente tampoco serían controlados a través del juicio de amparo.

Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia del veintidós de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, promovidas por el Partido Político Movimiento Ciudadano y diversos integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

<sup>1</sup> **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...]

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]

<sup>2</sup> **Artículo 41.** [...]

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.