



RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-243/2020

RECURRENTES: CLAUDIA
GABRIELA AGUIRRE LUNA Y
OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA QUINTA
CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO¹

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: JUAN DE JESÚS
ALVARADO SÁNCHEZ

COLABORÓ: DANIEL ERNESTO
ORTIZ GÓMEZ

Ciudad de México, a dieciocho de noviembre de dos mil veinte.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de reconsideración indicado en el rubro, en el sentido de **desechar** de plano la demanda al no satisfacer el requisito especial de procedencia del medio de impugnación.

ÍNDICE

RESULTANDOS	2
CONSIDERANDOS	5
RESUELVE	22

¹ En lo sucesivo, Sala Regional Toluca o Sala Responsable.

RESULTANDOS

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados por los recurrentes y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Toma de protesta.** El primero de octubre de dos mil dieciocho, los integrantes de la Congreso de Colima rindieron protesta al cargo.
- 3 **B. Sesiones del Congreso.** El siete de julio de dos mil veinte, se celebraron las sesiones ordinarias once y doce del Congreso; la primera de forma virtual y la segunda de forma presencial en una sede alterna, en la que se discutieron y aprobaron, en otras cuestiones los decretos 40 por el que “**SE AUTORIZA COMO RECINTO LEGISLATIVO DEL H. CONGRESO DEL ESTADO, LA SEDE DE LA FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PARA LA CELEBRACIÓN DE LA SESIÓN ORDINARIA DE FECHA 7 DE JULIO DE 2020**”; y 286 por el que “**SE AUTORIZA AL GOBIERNO DE COLIMA, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO A CONTRATAR UNO O VARIOS FINANCIAMIENTOS DESTINADOS A INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA, CONSTITUCIÓN DE FONDOS DE RESERVA Y LOS GASTOS Y COSTOS ASOCIADOS POR UN MONTO DE HASTA \$740´000,000.00 (SETECIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.)**”.
- 4 **C. Juicio ciudadano *per saltum*.** Disconformes, diversos legisladores entre ellos los ahora recurrentes, impugnaron la realización de las sesiones en comento, promoviendo juicio ciudadano *per saltum* ante esta Sala Superior.



5 En su oportunidad, este órgano jurisdiccional dictó acuerdo por el que remitió el expediente SUP-JDC-1631/2020 a la Sala Regional Toluca que, a su vez, reencauzó la demanda al Tribunal Electoral del Estado de Colima.

6 **D. Juicio ciudadano local.** El catorce de septiembre, el Tribunal local dictó sentencia dentro del expediente JDCE-02/2020, en el que **sobreseyó parcialmente** la demanda respecto de presuntas violaciones de carácter parlamentario — la aprobación de los decretos 40 y 128—; mientras que, declaró **infundados** los agravios relacionados con las posibles afectaciones a los derechos políticos de los legisladores para ejercer su cargo, así como por los supuestos actos de violencia política en razón de género; por lo que se determinó lo siguiente:

“[.]

SEGUNDO. *Al haberse declarado **infundados los agravios** de las actrices y actores, en términos de lo que fue materia de estudio en la presente ejecutoria, se declara **improcedente** el Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral, interpuesto por las diputadas y diputados CLAUDIA GABRIELA AGUIRRE LUNA, ARACELI GARCÍA MURO, ANA KAREN HERNÁNDEZ ACEVES, BLANCA LIVIER RODRÍGUEZ OSORIO, VLADIMIR PARRA BARRAGÁN y ARTURO GARCÍA ARIAS”.*

7 **E. Juicio ciudadano federal.** Disconforme con la sentencia, Claudia Gabriela Aguirre Luna, ostentándose como representante común de diversos legisladores, promovió demanda de juicio para la protección de los derechos político-

electorales del ciudadano a efecto de combatir la resolución del Tribunal local.

8 **F. Sentencia impugnada.** El veintiuno de octubre, la Sala Regional Toluca resolvió el expediente ST-JDC-170/2020.

9 En la sentencia se determinó que no era posible reconocerle a la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna la calidad de representante común porque el medio de impugnación no fue firmado por el resto de los legisladores; asimismo, se **modificó** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Colima en lo relativo al estudio de los hechos constitutivos de violencia política en razón de género, y se ordenó lo siguiente:

“OCTAVO. Efectos. [...]

*Por otra parte, al haber resultado **fundado el agravio 3)** relativo a que el tribunal responsable no debió de estimar que no se actualizaron posibles conductas constitutivas de violencia política en razón de género, se considera necesario **modificar** la sentencia impugnada por cuanto hace a este respecto*

*En consecuencia, se deja sin efecto todo el estudio relativo a la violencia política contra las mujeres en razón de género y se ordena la remisión **inmediata de copia certificada digital de las constancias** que integran este expediente **a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Colima**, para que lleve a cabo las investigaciones que se consideren necesarias para allegarse de elementos suficientes para proveer respecto de la denuncia por cuanto a la presunta violencia política en razón de género, que formularon las actoras en su demanda primigenia”.*

10 **II. Recurso de reconsideración.** El veinticuatro de octubre, Claudia Gabriela Aguirre Luna, ostentándose como representante común de los otros recurrentes, Blanca Livier



Rodríguez Osorio, Ana Karen Hernández Aceves, Araceli García Muro, Vladimir Parra Barragán y Arturo García Arias, promovieron el presente medio de impugnación ante la Sala responsable.

- 11 **III. Recepción y turno.** El veinticinco de octubre, se recibieron en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el expediente y las constancias relativas al presente medio de impugnación.
- 12 El mismo día, el entonces Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente, registrarlo con la clave **SUP-REC-243/2020**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 13 **IV. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en su ponencia el recurso indicado en el rubro, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

- 14 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral², por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia de fondo dictada por la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral, lo que es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

- 15 Este órgano jurisdiccional emitió el acuerdo 8/2020³, en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios impugnación, en el punto de acuerdo segundo se determinó que las sesiones continuarían realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.
- 16 En ese sentido, está justificada la resolución del presente recurso de reconsideración de manera no presencial.

TERCERO. Improcedencia.

- 17 Con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causal, esta Sala Superior estima que el recurso de reconsideración es improcedente, por ende, debe desecharse de plano la demanda, porque en la sentencia controvertida no se realizó un estudio de constitucionalidad o convencionalidad de normas ni se actualiza alguno de los supuestos

² En adelante ley de medios.

³ Aprobado el primero de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



extraordinarios establecidos en la línea jurisprudencial de este órgano jurisdiccional⁴, de esta forma se estima que el asunto incumple con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3; 61, párrafo 1, inciso b), y 68, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A. Marco normativo.

18 De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias de las Salas Regionales que conforman este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables y alcanzan la calidad de cosa juzgada, con excepción, de aquellas susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración.

19 Al respecto, el artículo 61 de la Ley en cita, dispone que el recurso de reconsideración es procedente para combatir las resoluciones de las Salas Regionales cuando se actualicen los siguientes casos:

- En los juicios de inconformidad que se hayan promovido contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores; así como para combatir la asignación de representación proporcional en las Cámaras del Congreso de Unión que realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- En los demás medios de impugnación que sean de competencia de las Salas Regionales cuando hayan

⁴ Al efecto pueden consultarse las jurisprudencias 32/2009, 10/2011, 17/2012, 19/2012, 26/2012, 28/2013, 5/2014, 12/2014, 32/2015, 39/2016, 12/2018 y 5/2019, consultables en la página de internet de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal.

- 20 A su vez, mediante la interpretación del segundo de los supuestos esta Sala Superior ha establecido en su jurisprudencia, determinadas hipótesis extraordinarias de procedencia del recurso de reconsideración, vinculadas con el debido análisis de constitucionalidad y/o convencionalidad de disposiciones normativas, partidistas o de régimen consuetudinario; cuando se aprecie de la simple lectura de la sentencia un evidente error judicial, o bien, cuando se estime que por la importancia y trascendencia que revista el asunto se haga necesario que la Sala Superior se pronuncie.
- 21 De esta forma, tratándose de sentencias dictadas en cualquier medio de impugnación diferente al juicio de inconformidad la procedencia del recurso de reconsideración se actualiza en el supuesto de que la Sala Regional responsable hubiese dictado una sentencia en la que realice —u omita— un análisis de la validez constitucional y/o convencional de una disposición normativa.
- 22 Lo que significa que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad de las sentencias emitidas por las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional especializado.
- 23 De ello se colige que las cuestiones de legalidad no son susceptibles de ser analizadas por esta Sala Superior vía recurso de reconsideración; pues como se precisó, al tratarse



de un medio de impugnación que se plantea en contra de una sentencia dictada por una Sala Regional en un medio de impugnación diverso al juicio de inconformidad, ésta es por regla general inimpugnable salvo cuando se resuelvan cuestiones propiamente constitucionales.

- 24 Consecuentemente, esta Sala Superior considera que cuando no se actualice alguno de los supuestos específicos de procedencia antes señalados, el medio de impugnación se debe considerar como notoriamente improcedente.

B. Caso concreto.

- 25 La problemática del asunto consistió en que los diputados actores han pretendido invalidar el procedimiento legislativo por vicios propios —consistentes en la falta de notificación formal de las sesiones, el impedimento para ingresar a estas y la omisión de entregarles la información sobre el contenido del decreto— que se llevó a cabo en de las sesiones once y doce del Congreso de Colima, de siete de julio, por las que se le aprobó la adquisición de un crédito gubernamental por un monto de hasta \$740'000,000.00 (setecientos cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.); asimismo, denunciaron que durante el desarrollo de tales sesiones el presidente de la mesa directiva del Congreso cometió diversos hechos constitutivos de violencia política en razón de género.

a. Sentencia local.

- 26 En la sentencia primigenia, el Tribunal local sobreseyó del juicio ciudadano la parte relativa al estudio de los vicios cometidos durante la celebración de las sesiones legislativas impugnadas,

al estimar que los hechos alegados no habían lesionado el derecho político-electoral de ser votado, en su modalidad de desempeño del cargo de los diputados actores al tratarse de cuestiones de carácter parlamentario.

- 27 Ello fue así, porque se consideró que los justiciables fueron quienes impidieron que las actividades legislativas se desarrollaran con normalidad, al tomar posesión de las instalaciones del Congreso y obstaculizar el desarrollo de la sesión prevista para el siete de julio dentro del recinto legislativo.
- 28 Tal situación motivó a que, de manera extraordinaria, se llevara a cabo la sesión once, de manera virtual, en la que se aprobó el cambio de la sede legislativa al recinto de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado de Colima; posteriormente, se convocará y se llevará a cabo la sesión doce, de manera presencial, en la que, entre otras cuestiones, se aprobó la contratación de deuda gubernamental.
- 29 De manera que, se encontraban justificadas las posibles faltas formales en las que hubiera incurrido la mesa directiva del Congreso tales como, no haber realizado una notificación formal de la celebración de las sesiones, así como de los puntos a discusión, sino que dado lo extraordinario del asunto podía excusarse la situación de que el aviso se hubiese dado por el chat de WhatsApp de los legisladores.
- 30 Asimismo, los actores no demostraron que se les hubiera negado el acceso a la sala de reunión virtual ni al recinto alterno para la sesión presencial del Congreso; y que la imposibilidad



de participar en la sesión presencial, se debió a que los actores se abstuvieron de ingresar al recinto al considerar que tenía que permitirse su libre acceso en compañía de otros ciudadanos (manifestantes).

- 31 Con base en tales consideraciones, el Tribunal local desestimó los planteamientos relativos a la comisión de hechos constitutivos de violencia política en razón de género por parte del presidente de la mesa directiva del Congreso, al reiterar que las posibles violaciones formales para la celebración de las sesiones legislativas se originaron con motivo de la toma del recinto legislativo.

b. Impugnación ante la Sala Toluca.

- 32 En desacuerdo con tal determinación, la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna promovió juicio ciudadano federal ante la Sala Toluca. En esa demanda se ostentó con la calidad de representante común de los actores de la instancia local.

- 33 En la sentencia impugnada en el presente recurso de reconsideración se analizaron las siguientes temáticas.

• **Falta de firma de todos los justiciables.**

- 34 La Sala Regional consideró que se debía tener por no presentada la demanda respecto de aquellos diputados que no firmaron el escrito, toda vez que no se evidenciaba su intención de vincularse al mismo y ejercer el derecho de acción.

- 35 Además, se estimó que no era posible reconocerle la calidad de representante común a la diputada Claudia Gabriela Aguirre

Luna porque los efectos de dicha figura habían cesado en la instancia anterior.

- **El juicio de ciudadanía y la impugnación de actos legislativos.**

36 La Sala Toluca estimó correcta la determinación del Tribunal local de considerar que las deficiencias e irregularidades que se cometieron durante la celebración de las sesiones once y doce del Congreso de Colima, son de actos que corresponden al Derecho Parlamentario, por ende, no podían ser analizados vía juicio ciudadano.

37 Ello se consideró así porque, con independencia de que tales irregularidades se hubieran traducido en una posible afectación al derecho de ejercicio del cargo como legisladora, lo cierto es que los planteamientos pretendían tener como efecto el invalidar el procedimiento legislativo y con ello revocar el decreto por el que se aprobó la deuda gubernamental.

38 De manera que, la declaración de invalidez del procedimiento legislativo escapa de las atribuciones reconocidas a las autoridades jurisdiccionales electorales; porque la posible vulneración al ejercicio del cargo derivó de las dinámicas internas para llevar a cabo la actividad del Congreso y no porque hayan existido actos concretos dirigidos a impedirle asumir sus funciones —de participar en la sesión y aprobar el empréstito—.

39 Asimismo, se estimó que el planteamiento era inoperante porque la actora no confrontó tales razones sostenidas en la



instancia local, sino que se limitó a reiterar que los hechos sí tienen incidencia en la materia electoral.

40 Finalmente, se declaró que el impedimento que la actora tuvo para expresar su posición en tribuna también forma parte del Derecho Parlamentario; ya que, esta facultad deviene del principio de *inmunidad parlamentaria* que protege la libre discusión y decisión de la función legislativa de hacer leyes.

- **De manera injustificada se permitió que la mesa directiva del Congreso afectara su derecho a ejercer el cargo al impedirle participar en las sesiones.**

41 La Sala Toluca declaró que fueron los propios diputados actores quienes violentaron el desarrollo de la actividad legislativa al tomar la sede del Congreso e impedir que la sesión se desarrollara bajo su cauce normal.

42 De manera que, era razonable que la mesa directiva del Congreso hubiera tomado acciones alternas —para citar a sesión, así como cambiar la sede legislativa— para evitar la paralización de las actividades parlamentarias.

43 Bajo ese supuesto consideró correcta la actuación del Tribunal local, quien analizó el caudal probatorio en autos, para estimar que fueron los propios denunciantes quienes generaron las circunstancias que propiciaron los hechos que pudieran haber violado su derecho de ejercicio del cargo como diputados.

44 Con relación al análisis de las pruebas se señaló que, contrariamente a la apreciación de la diputada actora, las pruebas aportadas en el juicio local sí podían ser empleadas en

su perjuicio para acreditar una finalidad distinta a la pretendida, ello con base en el principio de *adquisición procesal*, según el cual las pruebas aportadas al proceso dejan de pertenecer a quien las exhibe para convertirse en elementos propios del proceso y en función de ello deben valorarse con independencia de que beneficien o afecten a la parte que los ofrece.

45 De esta forma, resultaba justificada la decisión del Tribunal local de haber empleado las notas periodísticas aportadas por los actores para desestimar el agravio de que se les impidió el acceso a la sede alterna en la que se desarrolló la sesión doce del Congreso.

46 Lo mismo ocurrió con el acta de sesión levantada por la secretaría de la mesa directiva, ya que se evidenció que la misma fue confeccionada por una de las actoras, por ende, los hechos asentados en su contenido podían atender a su interés personal dentro del juicio.

- **Indebido estudio de los hechos constitutivos de violencia política por razón de género.**

47 Con relación a este punto, la Sala Toluca estimó fundado el agravio al estimarse que hubo un indebido análisis de los posibles hechos constitutivos de violencia política de género.

48 Sin embargo, se llegó a esta conclusión por razones distintas a las señaladas en la demanda, ya que para la Sala Regional como los posibles hechos constitutivos de violencia política en razón de género habían ocurrido durante el desarrollo de las



sesiones del Congreso, lo conducente era que el órgano legislativo analizara tales cuestiones.

49 Ello se sostuvo así, porque con independencia de que se hubiera modificado el entramado legal y el diseño institucional para sancionar estos hechos; aun continuaban vigentes las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014, que determinan los límites a la jurisdicción del Tribunal Electoral con relación a los actos de carácter parlamentario.

50 Asimismo, determinó que existe el deber de cualquier autoridad de investigar y sancionar los posibles hechos de violencia cometidos en contra de las mujeres, de manera que las autoridades legislativas podían investigar, conocer y sancionar los hechos denunciados; al efecto se señaló que este criterio resultaba coincidente con el sostenido en los expedientes SUP-JDC-1549/2019; y SUP-REC-594/2019.

51 Derivado de lo anterior, la Sala Toluca **confirmó** la sentencia local en lo relativo al estudio de las posibles afectaciones al derecho de ejercicio del cargo; pero **revocó** la parte relativa al análisis de los hechos constitutivos de violencia política de género para que estos fueran conocidos por el Congreso de Colima.

c. Recurso de reconsideración.

52 En la presente demanda de recurso de reconsideración, los diputados Claudia Gabriela Aguirre Luna, Blanca Livier Rodríguez Osorio, Ana Karen Hernández Aceves, Araceli García Muro, Vladimir Parra Barragán y Arturo García Arias, se

inconformaron de la sentencia emitida por la Sala Regional al combatir los siguientes aspectos:

- **Negativa de reconocer a Claudia Gabriela Aguirre Luna como representante común** dentro del juicio ciudadano federal, pese a que ostentó tal carácter en la instancia local; plantean que los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios deben interpretarse de manera que sea admisible la presentación de impugnaciones mediante un representante.
- **Violaciones a su derecho de voto pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo.**

Se duelen que la Sala Regional no haya determinado que los actos preparatorios de las sesiones once y doce del Congreso inciden en su derecho de ejercicio del cargo de diputados, pues ello forma parte del estudio de los medios de impugnación en materia electoral y no del derecho parlamentario.

Al respecto, consideran que fue erróneo el análisis de la responsable, pues debió de estudiar el planteamiento de origen, en vez de analizar las posibles consecuencias del acto, para determinar si los hechos realizados por la mesa directiva del Congreso, mediante los cuales les impidieron ejercer efectivamente sus cargos como legisladores, constituían o no una violación a su derecho de voto pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo.

Finalmente, sostienen que ante la vulneración para el ejercicio de sus facultades como legisladores se debió de



declarar la invalidez del procedimiento legislativo, ello con sustento en diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵; la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶ y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷.

- **Falta de valoración de la violencia política de género.**

Ello, porque estiman que la Sala Regional debió de conocer y sancionar los hechos en vez de remitir el tema al Congreso; puesto que ello es contrario a lo previsto en el artículo 86, base B, último párrafo de la Constitución de Colima, que establece que las autoridades electorales combatirán la violencia política en contra de las mujeres.

Aducen que es indebido remitir al Congreso el conocimiento de los hechos, porque estos se dieron dentro del contexto de las sesiones legislativas, en su concepto, son los órganos jurisdiccionales quienes tienen el deber de analizar y sancionar las posibles faltas por violencia política en razón de género.

53 A partir de tales alegaciones, es posible concluir que el medio de impugnación es improcedente, en tanto que, no se actualiza alguno de los supuestos que supere la excepcionalidad para acceder al recurso de reconsideración.

54 Ello es así, toda vez que, en lo que al caso interesa, la responsable no realizó un estudio de constitucionalidad o convencional o interpretó alguna disposición Constitucional

⁵ Acciones de Inconstitucionalidad 83/2009; 43/2018.

⁶ Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia.

⁷ Caso Karácsony y otros Vs. Hungría; Szél y otros Vs. Hungría.

- 55 En efecto, la Sala Toluca se limitó a analizar si los hechos denunciados con relación a la indebida actuación de la mesa directiva del Congreso de Colima para llevar a cabo las sesiones legislativas once y doce, podían analizarse mediante la jurisdicción electoral o no, concluyendo que ello era de la competencia del Congreso local, dado que se trataba de actos inscritos en el ámbito del derecho parlamentario, por referirse al proceso legislativo, así como a la organización y funcionamiento interno del legislador local.
- 56 En ese sentido, la litis resuelta por la Sala Regional responsable atendió exclusivamente a aspectos de legalidad, toda vez que se centró en el estudio de los alcances a la protección de los derechos político-electorales a través de la jurisdicción electoral y sus límites respecto de actos de naturaleza parlamentaria, lo que no requirió el estudio de aspectos de constitucionalidad.
- 57 Lo anterior, en virtud de que, sobre la materia planteada, ya existe un criterio de este órgano jurisdiccional, mismo que fue señalado por la Sala Regional responsable en la sentencia que ahora se pretende controvertir.
- 58 No obsta a lo anterior que los recurrentes señalen que en el asunto que se resuelve la Sala Regional incurrió en un indebido análisis de constitucionalidad e inaplicación de las disposiciones relativas al entramado institucional para conocer y sancionar los presuntos hechos constitutivos de violencia política de género.
- 59 Lo anterior es así, en virtud de que, ya existe pronunciamiento de este órgano jurisdiccional sobre la forma en que habrá de procederse para conocer y resolver los casos en los que se



alegue la posible violencia política en razón de género cometida por legisladores en el desempeño de sus funciones, cuestión que resuelve la forma en que habrá de aplicarse el entramado legal e institucional para prevenir y sancionar esta forma de violencia contra las mujeres.

60 En efecto, al resolverse el diverso recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-109/2020 y su acumulado⁸, este órgano jurisdiccional analizó reclamos, en los que, igualmente, integrantes de un órgano legislativo, controvirtieron la supuesta indebida aplicación, y falta de vigencia de las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014, derivado de la entrada en vigor de la reforma de trece de abril, a diversos ordenamientos en materia de violencia política en razón de género.

61 En dicho asunto se sostuvo que, conforme con lo dispuesto por el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia dictada por este órgano jurisdiccional, resulta de observancia obligatoria en todos los casos para las salas, el Instituto Nacional Electoral, así como para las autoridades electorales locales, cuando se declare en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades.

62 Todo lo anterior permite a esta Sala Superior arribar a la conclusión de que, en el caso a estudio, no subsiste ningún problema de constitucionalidad o convencionalidad que permita

⁸ Resuelto en sesión por videoconferencia celebrada el pasado quince de septiembre de dos mil veinte.

la intervención de esta instancia judicial en vía de reconsideración; en similares términos se resolvió el expediente SUP-REC-236/2020⁹.

63 En tal precedente se precisó que con relación a la materia sujeta a estudio —que es similar a la planteada en el presente recurso—ya existía jurisprudencia firme que resultaba aplicable a ese asunto, las cuales se identifican con los números 34/2013 y 44/2014, de esta Sala Superior de rubros: **“DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”**, y **“COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO”**¹⁰.

64 Al respecto se consideró que, en todo caso el ejercicio que realizó la Sala Regional fue de aplicación de jurisprudencia dictada por esta Sala Superior lo cual, en modo alguno implica un ejercicio de constitucionalidad o convencionalidad, como lo ha sostenido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: **“JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU APLICACIÓN REPRESENTA UNA CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD, AUN CUANDO SE REFIERA A LA**

⁹ Resuelto en la sesión por videoconferencia de once de noviembre de la presente anualidad.

¹⁰ Consúltense la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38; y la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 18 y 19, respectivamente.



INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O A LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES”¹¹.

65 Ahora bien, el presente asunto tampoco satisface los requisitos de importancia y trascendencia, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia 5/2019, de rubro es: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES”¹².**

66 Ello es así porque, en el caso, los planteamientos expresados por los recurrentes no son de aquellos asuntos inéditos o que impliquen un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, puesto que la sentencia de la Sala Regional no realizó estudio alguno en el cual se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia electoral o el derecho a un recurso efectivo.

67 Bajo esa lógica, en la especie no se requiere la emisión de un criterio que implique y refleje el interés general del asunto desde el punto de vista jurídico; ni el caso reviste un carácter excepcional o novedoso, porque como se precisó con antelación, ya existen precedentes que orientan la resolución de asuntos que impliquen la sanción de la violencia política de género cometida por legisladores.

¹¹ Tesis 1a./J. 103/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXIV, Septiembre 2011, jurisprudencia (Común, Constitucional)

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=161047&Clase=DetalleTesisBL>

¹² Véase la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 21 y 22.

68 En consecuencia, al no actualizarse alguna de las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración, previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de aquellas derivadas de la interpretación de este órgano jurisdiccional, con fundamento en los artículos 9, párrafo 3, y 68, párrafo 1, de la Ley en comento, lo procedente es desechar de plano de la demanda.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

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

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena



validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-243/2020¹³.

De manera respetuosa, formulamos este voto particular conjunto en el mismo sentido que en los recursos de reconsideración 109 y 236, pues consideramos que, para garantizar el mandato de paridad total y el de actuación para erradicar la violencia política en contra de las mujeres es necesario expandir la protección de los derechos político-electorales contra actos que ocurren en los congresos y que obstruyen el desempeño de los cargos de las legisladoras. Ello implica, como un elemento previo, hacer accesible la justicia mediante la admisión de los recursos que se interpongan, atendiendo a la importancia y trascendencia de los casos.

En consecuencia, el análisis de la controversia planteada en el recurso de reconsideración citado al rubro requiere admitir el estudio de fondo que genere una nueva definición de los límites entre el ámbito del derecho parlamentario y el ámbito del derecho electoral. Lo anterior podría significar que, incluso, se interrumpan las jurisprudencias 34/2013, de rubro **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS**

¹³ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-REC-243/2020

ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO, y 44/2014, de rubro COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO, con base en la cuales resolvió la Sala Regional responsable.

En la sentencia aprobada por la mayoría, se sostiene que la demanda debe desecharse, esencialmente, porque no subsiste una cuestión de constitucionalidad o convencionalidad, además, el caso no contiene temas de importancia y trascendencia que ameriten analizar el fondo de la controversia. Ello porque al dictar sentencia en el recurso de reconsideración SUP-REC-109/2020 y acumulado, la Sala Superior resolvió, por mayoría de votos, el problema planteado respecto a si se debían interrumpir o no las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014. Finalmente, sostuvo que las consideraciones de la presente sentencia eran similares a lo resuelto en el SUP-REC-236/2020.

Disentimos de ese criterio porque consideramos que subsisten razones para estimar que lo planteado por la parte recurrente implica temas de importancia y trascendencia que justifican la procedencia del recurso, como explicaremos en párrafos subsecuentes.

Por otra parte, estimamos que el Derecho en todas sus formas, incluida la jurisprudencia que emiten los tribunales, debe avanzar y adecuarse a las nuevas realidades que surgen de la dinámica social y política. Ello con la finalidad de que la actuación de los órganos jurisdiccionales constituya una verdadera garantía de acceso a la justicia que en el caso de la materia electoral proteja los derechos de naturaleza política y electoral y, en general, el derecho fundamental a la participación frente a los actos que se producen en ámbitos que se consideran inaccesibles a la revisión judicial, como es el ámbito parlamentario.

En el estudio de fondo que se debió hacer, consideramos que se debieron interrumpir las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014, en las que se sustentó la sentencia de la Sala Regional responsable y, en consecuencia, estudiar los agravios de las diputadas y diputados demandantes. Para lo que era



necesario aplicar una perspectiva de protección al ejercicio pleno del cargo al que accedieron mediante el voto popular quienes promovieron el medio de impugnación y con base en ello determinar si es fundado o infundado lo planteado respecto a que, como consecuencia de una combinación de hechos dentro del Congreso del estado de Colima, han visto afectado ese derecho.

Las premisas centrales del presente voto particular son, en primer lugar, que se haga efectiva la garantía de acceso a la justicia y, por tanto, se admita el recurso y, en segundo lugar, que una vez superada la procedencia del medio de impugnación, se tenga en cuenta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto órgano límite del orden constitucional, debe ser el garante del derecho a la participación política y, en particular, los derechos fundamentales político-electoral y el derecho al desempeño del cargo de las y los parlamentarios, a fin de garantizar un recurso efectivo a la justicia, de conformidad con el marco constitucional y convencional.

ÍNDICE TEMÁTICO

GLOSARIO

26

1. ANTECEDENTES 26

2. ANÁLISIS DEL CASO 28

2.1. Descripción del caso y método de estudio 28

2.2. El recurso debió ser admitido por la importancia y trascendencia del caso

32

2.3. Las controversias relacionadas con presuntas violaciones al derecho a ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, en el ámbito parlamentario, están comprendidas en la competencia de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia electoral

33

2.4. Perspectiva desde la que, en nuestro criterio, se debió examinar la pretensión original de las y los demandantes y sus agravios
59

GLOSARIO

Congreso local:	Congreso del Estado de Colima
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LOPJF:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Toluca, Estado de México
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal local:	Tribunal Electoral del estado de Colima

A continuación, se exponen en forma temática los motivos que sustentan nuestro voto. **Se incluye un apartado con los antecedentes del caso para reflejar las complejidades a las que se enfrentan las mujeres que defienden sus derechos vulnerados**, a grado tal, que, en ocasiones, los procedimientos jurisdiccionales se convierten en un obstáculo infranqueable, en vez de representar puertas de acceso a la justicia.

1. ANTECEDENTES

1.1. Sesiones del Congreso de Colima. El siete de julio de dos mil veinte, se celebraron las sesiones ordinarias once y doce del Congreso; la primera de forma virtual y la segunda de forma presencial en una sede



alterna, en la que se discutieron y aprobaron, en otras cuestiones el cambio de recinto legislativo y la autorización al gobierno de Colima de contratar diversos gastos por un monto de setecientos cuarenta millones de pesos.

1.2. Juicio ciudadano (SUP-JDC-1631/2020). Inconformes con lo anterior, diversos legisladores promovieron un juicio ciudadano y solicitaron a la Sala Superior que conociera mediante salto de instancia. Por acuerdo de sala dictado en el SUP-JDC-1631/2020 la Sala Superior reencauzó el asunto a la Sala Regional Toluca para que se pronunciara respecto de esa solicitud del *per saltum*; asimismo, dictó medidas de protección en favor de la parte actora.

La Sala Toluca declaró que el salto de instancia era improcedente y reencauzó la demanda al Tribunal local.

1.3. Juicio local (JDCE-02/2020). El Tribunal local sobreseyó la demanda respecto de cuestiones que calificó propias del derecho parlamentario (acuerdos referidos en el punto 1.1. anterior, así como todos los actos propios de las sesiones del Congreso celebradas esos días) y declaró infundados los agravios relacionados con las posibles afectaciones a los derechos políticos de las y los legisladores para ejercer su cargo, así como por los supuestos actos de violencia política en razón de género.

Particularmente, el Tribunal local afirmó que las legisladoras y los legisladores reconocieron haber sido convocados a la sesión del Congreso del siete de julio, pero de manera voluntaria decidieron “tomar el recinto legislativo” para que la sesión no se llevara a cabo.

En consecuencia, el Tribunal advirtió la actualización del principio general de que **“Nadie puede beneficiarse de su propio dolo, culpa o negligencia”**, de un “caso fortuito” y de la renuncia voluntaria implícita a ejercer su cargo en ese momento, al haber condicionado su entrada al recinto, a que ingresaran otras personas.

El Tribunal local señaló como parte de la toma del recinto que existieron manifestantes que vestían playeras con la leyenda “no más deuda pública #soyincorruptible”.

El Tribunal afirmó que, **si bien, se percibieron algunos actos de violencia**, los mismos **no obedecieron al tipo de violencia política, ni de violencia política contra las mujeres en razón de género.**

1.4. Juicio federal (ST-JDC-170/2020): en contra de la determinación anterior, Claudia Gabriela Aguirre Luna, quien se ostentó como representante común de diversas legisladoras y legisladores¹⁴, modificó la sentencia del Tribunal local en lo relativo al estudio de los hechos constitutivos de violencia política en razón de género porque no debió estimar dicha calificación y remitió el expediente a la mesa directiva del Congreso de Colima.

1.5. Recurso de reconsideración. El veinticuatro de octubre, Claudia Gabriela Aguirre Luna, ostentándose como representante común de los otros recurrentes, Blanca Livier Rodríguez Osorio, Ana Karen Hernández Aceves y Vladimir Parra Barragán, presentaron la demanda de recurso de reconsideración.

2. ANÁLISIS DEL CASO

2.1. Descripción del caso y método de estudio

El caso tiene su origen en una serie de hechos respecto de los cuales se alega que se generó un **contexto de violencia política y de violencia política de género en perjuicio de las y el recurrente quienes alegan que subyacía el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.** En ese sentido, señalan que los hechos provocaron obstrucción en el desempeño pleno del cargo para el que fueron electos y, por tanto, vulneran derechos de naturaleza política y electoral.

¹⁴ Al respecto, se precisa que la Sala Regional Toluca, sólo tuvo como actora a Claudia Gabriela Aguirre Luna, en virtud de que la demanda sólo está firmada por ella.



Las decisiones dictadas en la instancia local y en la instancia federal electoral no han examinado el problema en forma exhaustiva, porque tanto el Tribunal local como la Sala Regional han ajustado su actuación a la jurisprudencia que deben acatar de manera obligatoria.

La Sala Regional resolvió el caso con base en diversos precedentes de esta Sala Superior (SUP-JDC-1549/2019, SUP-REC-594/2019); asimismo, en que la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de violencia política en razón de género no implica que hayan sido superados los criterios contenidos en las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014, por cuanto a la materia a la que corresponde el conocimiento de controversias en las que se aduzca la vulneración al derecho a acceder o ejercer cargos de naturaleza legislativa.

En ese sentido, la Sala Regional retomó como suyos diversos razonamientos de esta Sala Superior expuestos en el SUP-REC-109/2020.

En primer lugar, sostuvo que son los propios órganos legislativos los encargados de conocer de los posibles actos que constituyeran violencia política en razón de género en el seno del parlamento pues ello contribuía a que los congresos implementaran los mecanismos de no repetición, así como el diseño de sanciones y reparaciones estructurales y transformadoras; sin que un órgano ajeno, interviniera en cuestiones que correspondían a aspectos vinculados con la vida interna de las legislaturas.

La Sala Toluca razonó que, en este tipo de asuntos, se debe atender al marco normativo dispuesto en la legislación de la entidad que corresponda, para determinar el órgano al cual compete conocer de los actos que posiblemente constituyan un ambiente de violencia política en razón de género, como en el caso de Colima, que dispone de órganos y comisiones al interior del Congreso a los cuales les toca velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario, conocer y dictaminar asuntos relacionados con la responsabilidad de las y los diputados del órgano legislativo.

Al ser la Sala Superior la máxima autoridad constitucional con la función de proteger derechos políticos y electorales debe analizar el caso desde el planteamiento relativo a la afectación del ejercicio pleno de los derechos de participación política de las y los parlamentarios.

En su calidad de Tribunal constitucional de derechos políticos y electorales, no debe limitar su ámbito de decisión a la tutela de los derechos de votar y ser votado, sino que también y, por mandato constitucional, debe proteger el derecho de acceso a la justicia; el de reunión y de asociación política; el derecho de petición; el derecho a la información; **la libertad de expresión; el derecho al ejercicio de cargos públicos de representación popular** y, en general, todos aquellos derechos que hacen posible la participación y representación de la ciudadanía en la vida democrática del país.

Lo señalado implica la facultad de la Sala Superior de revisar sus propios criterios de jurisprudencia, con la finalidad de garantizar la protección de **los derechos políticos en un amplio sentido y electorales en específico. Esto es, garantizar la protección de los derechos políticos relacionados con votar y ser votado en su sentido amplio de participación y representación política y con ello proteger la función de representación en el ámbito parlamentario** que es, en definitiva, un derecho político en un amplio espectro y electoral en aspectos concretos.

A nuestro parecer, el punto de partida se da en que existen casos cuyo análisis no puede cerrarse a partir de indicar que se trata de actos políticos parlamentarios, sino que del análisis contextual tiene que advertirse si implican una vulneración a los derechos político- electorales, y tutelarlos de manera efectiva.

Estimamos que en el caso se tienen los elementos que le permiten a la Sala Superior **reflexionar y reconsiderar sus propios criterios de jurisprudencia** para el efecto de detectar si en el ámbito de los congresos legislativos (federal y locales) se está **presentando algún fenómeno que**



les impida a quienes integran dichos órganos legislativos ejercer plenamente sus cargos.

Es nuestra convicción que este Tribunal Electoral, como órgano límite no solo debe intervenir en las controversias de procesos electorales o en asuntos en los que, en la sede municipal, se aluda obstáculo en el desempeño del cargo, sino que existen ciertos **actos que se dan en sede parlamentaria en los que se involucra una afectación real de los derechos políticos-electorales que también resultan revisables.**

Ahora bien, debido a que no hay claridad respecto de qué autoridad puede intervenir de manera efectiva para corregir ese tipo de anomalías, ya que los criterios jurisdiccionales actuales se centran en definir los límites entre el derecho parlamentario y el derecho electoral, es necesario redefinir el alcance de la protección del derecho a la participación política y, en su caso, ajustar la competencia de los Tribunales Electorales en la protección de los derechos políticos y electorales. Esto es especialmente relevante en contextos de posible violencia política en razón de género.

La precisión de esos criterios le permitirá a la Sala Superior resolver, en plenitud de jurisdicción, sobre las violaciones alegadas por las recurrentes.,.

En ese sentido, **el estudio que proponemos en este voto se llevará a cabo en el siguiente orden:**

- i)* Se expondrán las razones por las que el recurso debió ser admitido.
- ii)* Se analizará si está o no justificado interrumpir las jurisprudencias con base en las cuales dictó sentencia la Sala Regional, y
- iii)* Se determinará el alcance y contenido del derecho político y electoral a ser votado.

2.2. El recurso debió ser admitido por la importancia y trascendencia del caso

Tenemos presente que, como se destaca en la sentencia aprobada por la mayoría, al resolver un caso similar en el recurso de reconsideración SUP-REC-109/2020 y acumulado, en el que algunas legisladoras del estado de Morelos solicitaron la inaplicación de las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014, que delimitan el ámbito de actos que corresponden al derecho parlamentario, esta Sala Superior, por mayoría de votos, emitió el criterio en el sentido de que dichas jurisprudencias deben subsistir frente a actos de modificación de las comisiones en los órganos legislativos. En esas condiciones, la importancia del presente caso no se puede hacer depender de la necesidad de emitir un criterio relacionado con la aplicabilidad de dichas jurisprudencias.

Sin embargo, estimamos que **el caso mantiene el rasgo de importancia y trascendencia porque en nuestro criterio, la reflexión relacionada con el ejercicio pleno de los cargos a los que acceden las mujeres, libres de toda violencia y discriminación no se ha agotado en toda su dimensión y profundidad**, frente a la nueva realidad del sistema electoral mexicano, desde una lectura apegada a la Constitución general y a las reformas para erradicar la violencia política por razón de género.

No se debe perder de vista que en el sistema jurídico mexicano emerge como aspecto trascendente un nuevo paradigma constitucional generado por la reforma en materia de paridad de género, publicada el seis de junio de dos mil diecinueve, conocida coloquialmente como “paridad en todo” y que tiene como premisa central la ampliación de la observancia del mandato de paridad entre los géneros, a todos los ámbitos en los que se despliega el poder público y la participación política.

También existe un nuevo arquetipo normativo que persigue la erradicación de la violencia política en contra de las mujeres por razón de género, adoptado a partir de reformas publicadas el trece de abril del año en curso en diversos ordenamientos jurídicos.



Con base en ambos elementos, nos parece necesario que esta Sala Superior reflexione en un estudio completo del caso, sobre el alcance que se debe dar al principio de paridad de género consagrado en la Constitución general, desde una perspectiva de paridad total, relacionada, además, con la necesidad y el deber inaplazable del Estado mexicano, de erradicar la violencia en contra de las mujeres, en el caso, para garantizar el ejercicio pleno del cargo de legisladoras.

De ahí que consideremos que se colma el requisito de importancia y trascendencia para el estudio del caso y, por ende, el recurso debió ser admitido.

Una vez superada la procedencia del recurso, estimamos que se debieron tener en cuenta los siguientes aspectos.

2.3. Las controversias relacionadas con presuntas violaciones al derecho a ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, en el ámbito parlamentario, están comprendidas en la competencia de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia electoral

Tal como se precisó en los votos sostenidos en el SUP-REC-109/2020 y en el SUP-REC-236/2020, consideramos, que con base en una nueva reflexión impulsada por la reforma constitucional en materia de paridad de género de seis de junio de dos mil diecinueve, las impugnaciones sobre posibles violaciones al derecho al desempeño de un cargo de elección popular materializadas en el ámbito parlamentario deben quedar comprendidas en la **competencia material de las autoridades jurisdiccionales electorales de las entidades federativas y de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**. El criterio que proponemos atiende al contenido y alcance del derecho político-electoral a ser votado definido por este Tribunal Electoral, así como a la obligación constitucional y convencional de establecer un recurso adecuado y efectivo para proteger a las personas de las violaciones a sus derechos humanos, que se traduce en una de las dimensiones del derecho al acceso a la justicia.

Si bien la Sala Superior ha construido las líneas jurisprudenciales que originaron las Jurisprudencias 34/2013, de rubro **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO**, y 44/2014, de rubro **COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO**; mantener esta postura institucional llevaría a que se carezca de una vía judicial para la tutela del mandato constitucional de paridad de género al interior de los órganos legislativos, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa de la prohibición de violencia política en contra de las mujeres por razón de género y de los derechos de las minorías parlamentarias.

Por tanto, estimamos que, a partir de la reforma constitucional indicada, se está ante un nuevo modelo constitucional que justifica repensar el rol de las autoridades jurisdiccionales especializadas en la materia electoral, de modo que intercedan para asegurar que las y los legisladores cuenten con las condiciones mínimas para cumplir –en condiciones materiales de igualdad– con el mandato representativo que la ciudadanía les concedió mediante el derecho al sufragio. En consecuencia, en nuestro criterio, se justifica la interrupción de las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014 y, por ende, la revocación de las sentencias dictadas en las instancias previas, con base en las consideraciones que se desarrollan en los siguientes apartados.

Este órgano jurisdiccional tiene plena capacidad y legitimidad para conocer del derecho a ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, entendido en una **acepción más amplia y que permite el abandono de las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014**, por lo que debemos impulsar los alcances que tiene la jurisprudencia 20/2010, de rubro **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO**¹⁵.

¹⁵ En esta jurisprudencia se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual comprende el derecho de ser postulado candidato a un cargo de



Lo anterior, de conformidad con el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal, que dispone que es competencia de este Tribunal resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen el derecho político electoral de ser votado de las personas. Compete, por ende, a esta Sala definir, **en cada caso**, el alcance de ese derecho político, en su vertiente de desempeño del cargo.

Así, una nueva reflexión sobre la limitante que se había construido respecto a la vida interna de los congresos debe tener como consecuencia que la justicia electoral pueda revisar determinadas actuaciones en sede parlamentaria, a fin de que se garantice el debido ejercicio del cargo, lo que tendría como efecto el abandono de las jurisprudencias citadas.

De esta forma, se debe dar una interpretación jurídica extensiva por tratarse del desempeño del cargo legislativo de derechos protegidos, como lo prevén diversos instrumentos internacionales ratificados por México como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 29/2002 aprobada por esta Sala Superior de rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**

Por lo tanto, a efecto de superar la idea de que nada de lo parlamentario resulta revisable, debe observarse si en realidad se está ante una afectación de un derecho político que se deriva del derecho de ser votado, que tiene como sustento la igualdad para ejercer de manera efectiva las funciones inherentes al cargo.

2.3.1. Reflexiones sobre las pautas para la modificación de los precedentes. Necesidad de expresar las razones en las que se funde el cambio de criterio: una justificación reforzada

elección popular a fin de integrar los órganos estatales y a ocuparlo; por tanto, debe entenderse incluido **el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.**

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) establece las reglas para establecer la jurisprudencia,¹⁶ los órganos para los cuales resulta obligatoria¹⁷, así como el momento en que podrá ser interrumpida y, por lo tanto, dejará de tener carácter obligatorio¹⁸.

En lo que interesa, estimamos que, para resolver el presente caso, el foco de atención se centra en la denominada **jurisprudencia por reiteración** establecida por la Sala Superior. Al respecto, el artículo 232, fracción I, de la LOPJF dispone que la jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes: cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma (jurisprudencia por reiteración).

En ese y en todos los supuestos a que se refiere la ley para la formación de jurisprudencia para que el criterio resulte obligatorio se requerirá de la

¹⁶ "ARTICULO 232.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

I.- Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;

II.- Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique, y

III.- Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

En el supuesto de la fracción II, la Sala Regional respectiva a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia.

En el supuesto de la fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará en el órgano de difusión del Tribunal".

¹⁷ "ARTICULO 233.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas".

¹⁸ "ARTICULO 234.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior. En la resolución respectiva se expresarán las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia cuando se den los supuestos previstos por las fracciones I y III del artículo 232 de esta ley".



declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las salas regionales, al Instituto Nacional Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará el órgano de difusión del Tribunal.

En cuanto a su carácter vinculante, la jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las salas y el Instituto Nacional Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de ciudadanas y ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución general y las leyes respectivas.

Ahora bien, en términos del artículo 234 de la LOPJF, la jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y, por ende, dejará de tener carácter obligatorio siempre que:

- haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos (una mayoría calificada) de los miembros de la Sala Superior, y
- en la resolución respectiva se expresen las **razones en que se funde el cambio de criterio**, el cual constituirá jurisprudencia cuando se den los supuestos previstos en las fracciones I y III del artículo 232 de la LOPJF.

Aparte de la necesidad de contar con una mayoría calificada, la exigencia legal de manifestar las razones en que se sostenga el cambio de criterio es fundamental, ya que, dado que el derecho es una empresa racional, tiene su origen en una exigencia de la racionalidad de la argumentación judicial, que permite, por un lado, transparentar las razones que se ofrecen de los cambios de criterio y, por otro, avanzar en el desarrollo de nuevos criterios interpretativos de integración o de aplicación del derecho, cuando esté justificado plenamente por el órgano jurisdiccional, especialmente si, como es el caso, este Tribunal Electoral es un órgano límite o de cierre. Así, las razones de los cambios de criterio constituyen una carga argumentativa de los tribunales y la justificación debe ser reforzada.

Lo anterior es así, es decir, el que los cambios de criterio supongan una carga argumentativa y una justificación reforzada o especial a cargo del tribunal se debe a la necesidad no solo de preservar la certeza, la previsibilidad y la estabilidad de las decisiones judiciales, sino también a que, en ocasiones, es necesario un cambio de criterio, a partir de una nueva reflexión y deliberación, para asegurar la coherencia sistemática del ordenamiento en su conjunto, a partir, sobre todo, de los principios o valores de la Constitución.

De acuerdo con lo expuesto, estimamos que se requiere de una justificación reforzada o especial para realizar un cambio de criterio jurisprudencial, de conformidad con la LOPJF.

El sistema mexicano de creación de jurisprudencia, entendida como criterios judiciales de carácter obligatorio para tribunales inferiores u otro tipo de autoridades, parte de un reconocimiento de la importancia de ajustarse a los precedentes. Esta idea se recoge en la expresión *stare decisis* (sistema de precedentes), la cual tiene una doble dimensión: *i)* una vertical, que se refiere a la obligación de las y los jueces de los tribunales inferiores de adherirse a los precedentes de los tribunales superiores dentro de la misma jurisdicción, y *ii)* horizontal, que se refiere a un deber de concordancia o congruencia con sus propios precedentes o con los de un “tribunal hermano”, en caso de que exista alguno¹⁹.

La figura del *stare decisis* persigue responder a distintos valores, tales como la eficiencia, la continuidad del derecho y la seguridad jurídica, la equidad o igualdad de trato, así como la mejora en las decisiones de un tribunal²⁰. A pesar de lo anterior, es evidente que el propio sistema reconoce la posibilidad de apartarse de los precedentes, para lo cual se ha

¹⁹ Brenner, Saul; y Spaeth, Harold. J. (2017). *Stare indecisis. Las alteraciones del precedente en la Corte Suprema de Estados Unidos, 1946-1992*. Marcial Pons, Madrid, pág. 16.

²⁰ Ídem, pág. 17.



considerado la necesidad de aportar razones relevantes y persuasivas que justifiquen esa determinación²¹.

Existen, además, otras variables para apartarse de un precedente, ya que un aspecto determinante para fijar o variar un determinado criterio de frente a un problema jurídico es el contexto normativo en el que se desenvuelve. Esto es, la modificación del texto de las disposiciones normativas relevantes para definir un cierto planteamiento jurídico o la incorporación de otras disposiciones. Entonces, la materialización de cambios a nivel normativo puede incentivar, a su vez, ajustes de los criterios adoptados por una autoridad jurisdiccional.

En el presente asunto se está ante líneas jurisprudenciales bien definidas, en tanto hubo precedentes que motivaron la integración de tesis de jurisprudencia por reiteración, las cuales han sido aplicadas en un gran número de casos posteriores. Las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014 parten de la idea de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para analizar actos o decisiones adoptadas en el ámbito parlamentario debido a que no se relacionan directamente con el ejercicio de un derecho político-electoral.

No obstante, se presenta como aspecto trascendente un nuevo paradigma constitucional generado por la reforma en materia de paridad de género que tiene como premisa central la ampliación de la observancia del mandato de paridad entre los géneros a todos los ámbitos en los que se despliega el poder público y la participación política.

El caso concreto se vincula con supuestas violaciones a los derechos de las y el recurrente en el desempeño de un mandato representativo, derivadas de decisiones adoptadas por el resto de las personas que integran el órgano legislativo. Lo anterior conlleva la necesidad de

²¹ López Medina, Diego. (2015). "Obediencia judicial y administrativa de los precedentes de las Altas Cortes en Colombia: dos concepciones del fin y uso de la jurisprudencia como fuente de derecho" en *Precedentes*, vol. 7, Cali, Colombia, págs. 9-42; Amaya, Jorge Alejandro, "La doctrina del precedente constitucional, Una propuesta institucional para el sistema argentino", disponible en: <http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/extranjero/constitucional/Jorge-A-Amaya-Doctrina-precedente-constitucional.pdf>

reflexionar si el nuevo alcance del mandato constitucional de paridad de género exige abrir la posibilidad de que este Tribunal Electoral lo tutele más allá de la postulación de candidaturas y de acceso a los puestos de elección popular, de modo que se valore su observancia al interior de los congresos.

A su vez, consideramos que este espacio de reflexión que se abre en virtud de la modificación normativa señalada puede aprovecharse para valorar una modificación de criterio en un sentido más amplio, de modo que se logre una consistencia en el entendimiento del contenido del derecho fundamental al ejercicio del cargo y no se realice una distinción en cuanto a su tutela en función del órgano representativo de que se trate (ayuntamiento u órgano legislativo), pues en ambos supuestos el mandato representativo se sustenta en el voto de la ciudadanía.

Estimamos que **la Sala Superior debe revisar sus propios criterios** para definir si algunos de los actos que se dan en el seno de los congresos y con motivo de su actividad cotidiana pueden afectar el derecho político-electoral de ser votado y su ejercicio pleno, y estar en aptitud de dar una respuesta oportuna, justa y eficaz a las personas justiciables y a la sociedad.

2.3.2. Contenido y alcance del derecho a ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño al cargo

La cuestión principal en el asunto bajo estudio es la definición del contenido y alcance del derecho político-electoral a ser votado y, como consecuencia, la delimitación de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales Electorales de las entidades federativas para conocer de medios de impugnación promovidos en contra de actos o decisiones adoptadas por quienes integran un órgano legislativo y que podrían conllevar una violación de los derechos de otras personas que desempeñan el mismo cargo.



El Tribunal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución general, tiene la facultad inherente de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence*) y, por ende, de definir el tipo de controversias que están comprendidas en la materia especializada sobre la que ejerce jurisdicción. Lo anterior encuentra plena justificación, cuando, como en el caso, se trata de potenciar el derecho humano a la tutela judicial efectiva, de conformidad con el marco constitucional y convencional.

En general, la normativa en materia electoral reconoce que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para analizar los juicios que involucran una posible afectación del derecho a ser votado, el cual se reconoce en los artículos 35, fracción II, de la Constitución general; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH") ha señalado que este derecho "supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello"²².

En inmediata relación, en el inciso c), del numeral 1, del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reconoce que toda ciudadana o ciudadano tiene el derecho a "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", el cual se extiende tanto a los cargos de elección popular como de nombramiento o designación²³. Al respecto, la Sala Superior ha considerado que el derecho a ser electo también comprende "el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo"²⁴; o, en otras

²² Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 199.

²³ *Idem*, párr. 200.

²⁴ De conformidad con la Jurisprudencia 20/2010, de rubro DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19.

palabras, la posibilidad de desempeñar el puesto. En ese sentido, se ha adoptado la Jurisprudencia 19/2010, de rubro **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR**²⁵.

Este criterio es coincidente con lo determinado por la Corte IDH, en cuanto a que el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos también protege “el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el funcionario ha sido electo”, lo que se traduce en que el Estado debe “adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio”²⁶.

La Sala Superior cuenta con diversos precedentes en los que se ha adentrado al estudio de controversias relativas a esta dimensión del derecho a ser votado:

- Desde el año dos mil seis, en los votos particulares de uno de los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se hacía notar la preocupación por revisar los límites de la competencia de dicho órgano en relación con los actos realizados por los congresos, que se traducían en la vulneración al ejercicio pleno de los derechos político-electorales o de los derechos políticos de las legisladoras y legisladores²⁷.
- En la sentencia SUP-JDC-1120/2008 consideró que el derecho de asistir a las reuniones del ayuntamiento es parte del ejercicio del

²⁵ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 13 y 14.

²⁶ *Corte IDH. Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 142.

²⁷ Este criterio fue sostenido por el magistrado Manuel González Oropeza en los votos particulares que emitió en los juicios SUP-JDC-1711/2006 y SUP-JDC-67/2008, en los que expuso que el ejercicio pleno del derecho a ser votado generaba la necesidad de revisar los alcances de la competencia del TEPJF para proteger ese derecho en contra de actos relacionados con la organización parlamentaria, específicamente, con la posibilidad de presidir comisiones en los órganos legislativos y planteó que, de ser necesario, la definición de los derechos de las personas electas en su desempeño en los congresos, podía ser realizada mediante la jurisprudencia. Con base en esto, planteó que los actos de los congresos que incidieran en el ejercicio pleno de los derechos político-electorales debían ser revisables por el Tribunal Electoral.



cargo, pues es un presupuesto para que quienes integran el órgano voten y sean escuchados.

- En la sentencia SUP-JDC-5/2011 determinó que la remuneración de los servidores públicos electos es una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación²⁸.
- En la sentencia SUP-JDC-4370/2015 estableció que el acoso laboral puede incidir en el ejercicio del cargo, ante la obstaculización de que una funcionaria accediera a la documentación necesaria para realizar su trabajo²⁹.
- En la sentencia SUP-JDC-1773/2019 adoptó una conclusión semejante, pues estimó que la violencia política de género puede impedir el ejercicio del encargo.
- En la sentencia SUP-JDC-498/2018, se argumentó que las salas del Tribunal Electoral pueden ordenar a un órgano legislativo que incorpore o tome protesta a una persona electa, como presupuesto para cumplir con su encargo.

Como se observa, el Tribunal Electoral ha consolidado una línea jurisprudencial conforme a la cual el derecho a ser votado no se agota una vez que la o el candidato electo asume el cargo, sino que también el desempeño y la permanencia en él, es susceptible de tutela judicial por el sistema de medios de impugnación en materia electoral³⁰. No obstante, cabe precisar que ese entendimiento amplio del derecho a ser electo se ha desarrollado centralmente en casos vinculados con personas que desempeñan un cargo de elección popular en el ámbito municipal.

²⁸ Este criterio se sostuvo en la Jurisprudencia 21/2011 de rubro **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

²⁹ Este criterio fue retomado en la tesis relevante LXXXV/2016, de rubro **ACOSO LABORAL. CONSTITUYE UN IMPEDIMENTO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO, CUANDO SE ACREDITA EN CONTRA DE ALGÚN INTEGRANTE DE UN ÓRGANO ELECTORAL**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 54 y 55.

³⁰ Véanse las jurisprudencias 12/2009 y 19/2010, cuyos rubros son **ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL Y COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR**.

En ese sentido, tratándose de los cargos de elección popular relativos a un órgano legislativo se presenta un dilema que es necesario enfrentar y superar. Si bien se ha entendido que el derecho a ser votado implica la posibilidad de realizar actividades propias del encargo, también se ha considerado que la tutela de este derecho no comprende los actos correspondientes al ámbito parlamentario³¹.

A partir de esta premisa, la Sala Superior ha determinado la improcedencia del estudio de diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo de ciertas funciones o actividades en un órgano legislativo, consistentes en:

- La remoción de coordinaciones parlamentarias, porque estos órganos no inciden de manera directa e inmediata en los derechos político-electorales de votar o ser votado, en las modalidades de acceso y ejercicio inherente del cargo³².
- La integración de comisiones legislativas, por no involucrar aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político-electoral de ser votado³³.
- La integración de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente, ya que son trámites que se inscriben en el funcionamiento orgánico y administrativo del cuerpo legislativo, por lo que pertenecen al ámbito del derecho parlamentario³⁴.

³¹ Criterio adoptado mediante la Jurisprudencia 34/2013, de rubro **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.

³² Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-144/2017 y en la tesis XIV/2007 de rubro **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE)**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 79 a 81.

³³ Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-327/2014 y en la jurisprudencia 44/2014 de rubro **COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 18 y 19. También hay que referir que la Sala Superior, en el juicio ciudadano SUP-JDC-193-2018, promovido por Martha Angélica Tagle Martínez, entonces senadora de la república, a fin de controvertir la omisión de la Junta de Coordinación Política del Senado de incluirla en las propuestas de acuerdos de modificación en la integración de las comisiones presentadas al pleno, determinó desechar la demanda, no atendiendo a que la naturaleza del acto controvertido fuera de derecho parlamentario, sino al considerar que había quedado sin materia la controversia que motivó la promoción del juicio.

³⁴ Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-780/2015.



- La declaración de procedencia de una acción penal en contra de un diputado local, dado que no tiene ningún efecto o vinculación con los derechos político-electorales del actor³⁵.
- La improcedencia de la solicitud de un diputado local de integrarse a un grupo parlamentario distinto al del partido político que lo postuló, porque los grupos parlamentarios representan, exclusivamente, la manera en la cual se organizan sus integrantes para el cumplimiento de sus funciones, sin implicar una afectación directa e inmediata de los derechos político-electorales de los congresistas³⁶.
- Las modificaciones al estatuto de un grupo parlamentario, al tratarse de aspectos exclusivos de su vida orgánica y administrativa³⁷.

Es decir, la Sala Superior ha construido la delimitación de la materia parlamentaria con base **en un entendimiento sobre la ausencia de una afectación directa a un derecho político-electoral.**

Cabe agregar, que el análisis de la línea jurisprudencial que la Sala Superior ha desarrollado respecto del problema relativo a delimitar los ámbitos del Derecho parlamentario y de los derechos político-electorales de las y los legisladores permite advertir que las decisiones se han mantenido en una dimensión de política judicial que tiene como punto de partida el respeto al ámbito interno de los órganos legislativos, con base en la consideración de que esa delimitación es necesaria para la organización y funcionamiento de los fines propios de su actividad.

Por tanto, se ha buscado siempre mantener un equilibrio entre la defensa de los derechos sin los cuales sería imposible el ejercicio pleno del cargo de legisladora o legislador y la abstención de intervenir, como institución del Estado mexicano, en controversias que surjan en el actuar cotidiano de los órganos legislativos.

³⁵ Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-765/2015.

³⁶ Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-2817/2014.

³⁷ Criterio sostenido en la sentencia SUP-JDC-995/2013.

Conviene tener presente una reflexión de derecho comparado. La doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional de España³⁸ ha estimado que **el derecho a ser votado comprende la posibilidad de desempeñar el cargo**. En relación con esta dimensión, ha establecido que se configura por los derechos y facultades reconocidos legal y reglamentariamente a quienes desempeñan un cargo legislativo. Estos derechos pasan a integrar lo que se denomina *ius in officium* o estatus de la función de representación política.

De esta manera, se entiende que se viola el derecho fundamental al ejercicio del cargo cuando el poder político afecta de forma ilegal o arbitraria estos derechos parlamentarios. El Tribunal Constitucional de España ha reconocido que esta dimensión del derecho destaca por “la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición”. De esta manera, ha resaltado que “[s]i se obstaculiza la función del control parlamentario a una minoría política, se lesiona el núcleo esencial del *ius in officium*, cuyo contenido mínimo consiste en el ejercicio del control de la actividad parlamentaria”.

La violación del derecho al desempeño del cargo se actualizaría ante la obstaculización en el ejercicio de los derechos que integran el núcleo de la función representativa parlamentaria, o bien, cuando se adoptan decisiones que contravienen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes. La consideración de la construcción jurisprudencial del *ius in officium* (derecho al ejercicio del cargo) por parte del Tribunal Constitucional de España permite afirmar que hay derechos parlamentarios que están comprendidos en el derecho al desempeño del encargo, el cual –a su vez– deriva del derecho a ser votado.

De lo expuesto se advierte una complejidad en cuanto a si verdaderamente es posible definir fronteras claras entre el ámbito político-

³⁸ La sentencia más reciente en la que se reiteran las consideraciones que se exponen en los siguientes párrafos es la siguiente: Tribunal Constitucional Español. Sentencia 115/2019, de 16 de octubre (BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2019), disponible en <<https://www.boe.es/boe/dias/2019/11/20/pdfs/BOE-A-2019-16724.pdf>>.



electoral y el ámbito de derecho parlamentario, ante la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes reclamen que una decisión al interior del órgano legislativo les impide ejercer de manera efectiva el cargo que les fue asignado a través del voto de la ciudadanía.

Los precedentes citados reflejan que el Tribunal Electoral ha delimitado el derecho a ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, en función del tipo de órgano representativo al que pertenece la persona que reclama la violación (órgano legislativo o ayuntamiento), siendo que en ambas situaciones el mandato representativo tiene el mismo sustento, a saber, el voto de la ciudadanía. De manera que los supuestos en cuestión coinciden en ese elemento relevante y, en contraste, no se advierten razones de suficiente peso para distinguir el alcance del mismo derecho a partir del tipo de órgano representativo del que forman parte.

En ese sentido, en la normativa aplicable se reconocen determinados derechos a quienes desempeñan un cargo en un órgano legislativo, los cuales se estiman necesarios para que puedan desarrollar su mandato representativo. A modo de ejemplo, en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima se contemplan, de entre los derechos de los y las diputadas, los siguientes: *i)* asistir con voz y voto a las sesiones del pleno del Congreso del Estado; *ii)* participar en los trabajos, deliberaciones y debates de las comisiones; *iii)* participar con voz en las sesiones de comisión en las que se dictamine una iniciativa que haya suscrito; *iv)* integrar un grupo parlamentario, entre otras.

Esos derechos coinciden con algunas de las cuestiones que este Tribunal Electoral ha reconocido como comprendidas en el derecho al desempeño del cargo, como lo es el recibir una remuneración adecuada o a que el legislador o legisladora sea convocada a las sesiones como presupuesto para votar y hacer uso de la voz en la deliberación respectiva. Asimismo, el trabajo desarrollado en las comisiones es de suma relevancia para los procedimientos legislativos, aunado a que la pertenencia a un determinado grupo parlamentario tiene implicaciones trascendentes como las

comisiones o comités de los que puede formar parte o la recepción de determinados espacios físicos o recursos para el desempeño de las funciones legislativas.

Por otra parte, en los procedimientos para la toma de decisiones en el órgano legislativo se establecen algunas garantías para las minorías parlamentarias, como la exigencia de formalidades en los procedimientos y de una mayoría calificada para ciertas determinaciones. En consecuencia, debe partirse de que la definición de ciertos derechos parlamentarios como propios del estatus representativo lleva a que estén comprendidos en la vertiente del derecho fundamental al desempeño del cargo.

Adicionalmente, a través de la reforma a la Constitución general en materia de paridad de género, se estableció en el artículo 35, fracción II, como uno de los derechos de la ciudadanía, el “[p]oder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular”. Esta reforma constitucional tiene, de entre sus objetivos, extender la observancia del mandato de paridad de género a todos los ámbitos del poder público. Es así como, de modo consecuente con el sentido y alcance del derecho a ser votado expuesto en los párrafos anteriores, las condiciones de paridad entre géneros no solo deben garantizarse en la postulación o en el acceso a los cargos de elección popular, sino también en el ámbito del desempeño o ejercicio de estos cargos. Lo anterior se traduce en una exigencia de asegurar una participación paritaria de las mujeres legisladoras en los distintos espacios de deliberación en el órgano legislativo (como en la conformación de la Mesa Directiva o de la Junta Política y de Gobierno) y en relación con los cargos de mayor jerarquía en el mismo (como las presidencias del Congreso, de la Junta Política y de Gobierno, de las comisiones legislativas y comités o la coordinación de grupos parlamentarios).

Asimismo, para la presente reflexión es relevante el nuevo andamiaje normativo sobre la violencia política en contra de las mujeres por razón de



género. Además de definir este tipo de violencia, en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se identifican ciertas conductas que la materializan, tales como: **i)** ocultar información u omitir la convocatoria para cualquier actividad que implique la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones y actividades; **ii)** proporcionar a las mujeres que ocupan un cargo de elección popular información falsa o incompleta que induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones; **iii)** difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en el ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género y con el objetivo o resultado de menoscabar su imagen pública o de limitar o anular sus derechos; **iv)** amenazar o intimidar a una mujer o a su familia o colaboradores con el objetivo de inducir su renuncia al cargo para el que fue electa o designada; **vii)** impedir, por cualquier medio, que las mujeres electas a cualquier encargo público tomen protesta del mismo, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o a cualquiera otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto; **viii)** imponer, con base en estereotipos de género, la realización de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política; **ix)** discriminar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio; o impedir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad; **x)** limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupe una mujer, incluido el pago de salarios, dietas u otras prestaciones, en condiciones de igualdad; **xi)** obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos, e **xii)** imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad (artículo 20 Ter).

Entonces, consideramos que el derecho al desempeño de un cargo de elección popular también supone que se establezcan condiciones para

que las mujeres lo ejerzan libres de violencia por razón de género y, en su caso, que se restituya ante cualquier afectación de este tipo.

En este punto, se debe tener presente que, paralelamente al derecho que tienen las personas que acceden a los cargos de elección popular al ejercicio pleno de éstos, se debe tener en cuenta, correlativamente, el derecho fundamental de la ciudadanía que emitió su voto para elegirlos como sus representantes en los congresos, pues la ciudadanía que votó para ese efecto se basó en la pretensión de que sus representantes estuvieran en aptitud de ejercer el cargo y, por ende, la respectiva representación en forma plena y en condiciones de igualdad frente a sus pares. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 27/2002 de la Sala Superior³⁹.

Lo razonado hasta este punto refleja que existen determinados derechos que son fundamentales para que las legisladoras y los legisladores desarrollen su función representativa, de lo cual se sigue que están comprendidos en el derecho al desempeño del cargo. Por otra parte, si los aspectos señalados se derivan de un derecho humano, entonces también es posible desprender otras exigencias correlativas al mismo, como la observancia de determinadas garantías formales o procedimentales cuando se tomen decisiones que tengan como consecuencia su restricción, como el principio de legalidad, el deber de fundamentación y

³⁹ **DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.**- Los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran, en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo para gobernarse a sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó. Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues **su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.** *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 26 y 27.



motivación o el respeto de las garantías mínimas de un debido proceso. Por último, se deben establecer condiciones para que el derecho al desempeño del cargo se ejerza en condiciones de paridad y sin violencia política por razón de género.

Las ideas desarrolladas nos permiten concluir que la tutela del derecho político-electoral a ser votado, en su dimensión de desempeño del cargo, debe comprender las posibles violaciones por decisiones tomadas en el ámbito parlamentario.

Los órganos legislativos cuentan con una legitimidad democrática y, por ende, debe reconocerse a su favor un amplio margen de deferencia para su organización interna y toma de decisiones. No obstante, también deben de respetarse los procedimientos y garantías dispuestas en la ley, así como los derechos individuales de las minorías parlamentarias y de cualquier persona que tenga el carácter de legislador o legisladora. En consecuencia, el balance entre estos dos mandatos no se satisface excluyendo de modo absoluto la posibilidad de revisión judicial en relación con las decisiones parlamentarias, sino estableciendo un estándar de revisión que se centre en evitar arbitrariedades y en asegurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales a los que se ha hecho referencia, en lo cual se profundizará más adelante.

Es necesario reflexionar sobre los obstáculos que se pueden oponer a la participación efectiva de quienes acceden a los cargos legislativos. De mantener la idea de que existe una amplia serie de actos y funciones que son exclusivos del derecho parlamentario, entonces habría un margen igualmente amplio en que el ejercicio pleno de las personas que accedieron a los cargos legislativos se puede ver limitado por razones injustificadas. El caso que se estudia precisamente parte de la posibilidad de que se realicen conductas en el seno de los órganos legislativos, por sus propios integrantes, que pueden incidir en el desempeño pleno de la función legislativa de sus pares.

En suma, consideramos que, entender que la tutela del derecho a ser votado comprende las decisiones políticas adoptadas en el ámbito parlamentario: *i)* implica un criterio que guarda un mayor grado de compatibilidad con el contenido y alcance de este derecho político-electoral definido por este Tribunal Electoral en relación con otros órganos representativos, como lo son los ayuntamientos, y *ii)* favorece la tutela de mandatos constitucionales, como el principio de paridad de género y la prohibición de la violencia política en contra de las mujeres por razón de género.

2.3.3. Derecho al acceso a la justicia en relación con actos que puedan implicar violaciones a los derechos político-electorales

El reconocimiento de que determinados derechos parlamentarios forman parte del derecho político-electoral al desempeño del cargo tiene como implicación directa la necesidad de establecer un recurso judicial efectivo que posibilite a sus titulares reclamar su protección cuando consideren que el poder político los ha limitado ilegal e ilegítimamente. Lo expuesto en el apartado anterior permite apreciar que, de conservar la postura consistente en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para revisar las decisiones tomadas en el ámbito parlamentario y que pueden incidir sobre las condiciones en que las y los legisladores desempeñan su cargo de elección popular, se pueden producir situaciones en las que las personas carezcan de un medio de tutela de frente a actos que podrían implicar una violación de un derecho humano.

El derecho al acceso a la justicia, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 8 y 25 de la CADH, debe observarse en relación con todas las dimensiones de los derechos político-electorales. Este derecho conlleva el establecimiento de un recurso materialmente jurisdiccional en el cual se puedan hacer valer posibles violaciones a los derechos fundamentales, lo cual se ha



considerado particularmente relevante respecto a los derechos políticos⁴⁰. De esta manera, la posibilidad de tutela de los derechos parlamentarios es una garantía mínima y esencial para que quienes desempeñan un cargo legislativo estén en aptitud de ejercerlo efectivamente.

El derecho a un mecanismo de tutela constituye un elemento indispensable para que los derechos parlamentarios no queden supeditados a la voluntad de las mayorías. Justamente de ello depende que las minorías políticas puedan ejercer de manera efectiva un control parlamentario y que desplieguen adecuadamente su papel representativo, de conformidad con el arreglo institucional dispuesto en la Constitución y demás normativa.

Desde esta perspectiva, la Corte IDH ha señalado que “la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio [...]”⁴¹.

Lo razonado evidencia la relevancia de que las minorías políticas tengan una garantía para el desempeño de su encargo, de manera que cuenten con una instancia para plantear la violación de sus derechos parlamentarios y la contravención de las disposiciones constitucionales y legales que regulan los procedimientos en los que participan.

Así, el derecho al acceso a la justicia cobra vigencia en relación con las posibles violaciones a los derechos parlamentarios, entendidos como una dimensión del derecho al desempeño del cargo. De los artículos 17 constitucional y 25 de la CADH se desprende el derecho a una tutela adecuada y efectiva en contra de los actos violatorios de los derechos

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 92.

⁴¹ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.

humanos, mientras que el artículo 8 del mencionado tratado internacional exige la observancia de ciertas garantías mínimas en este tipo de procedimientos que tengan por objetivo la determinación de los derechos de cualquier carácter (comprendiendo los parlamentarios), mismas que no se limitan a los recursos judiciales en sentido estricto⁴².

De manera más puntual, el artículo 25 de la CADH establece una exigencia de implementar un recurso para la tutela de los derechos que cumpla ciertas características, a saber: **i)** que sea adecuado, lo que significa que debe ser “idóne[o] para proteger la situación jurídica infringida”⁴³; es decir, es necesario que mediante el mecanismo se establezca si se ha incurrido en una violación de derechos y proveer lo necesario para su remedio⁴⁴; **ii)** que sea efectivo, de manera que sea “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”⁴⁵ y que las condiciones generales del país (como falta de independencia del órgano resolutor) o las circunstancias particulares del caso (denegación de justicia o impedimento de acceso) no lleven a que dé como resultado un recurso ilusorio⁴⁶; **iii)** que sea accesible, de modo que no se impongan formalidades excesivas ni se establezcan otras condiciones que imposibiliten hacer uso del medio (como obstáculos físicos, económicos o de otro tipo); y **iv)** sencillo y rápido, tomando en cuenta las violaciones alegadas y los derechos involucrados.

En relación con la posibilidad de control sobre los actos o procedimientos en el seno del órgano legislativo, la Comisión de Venecia ha referido que las decisiones de los órganos del Parlamento pueden estar sujetos a procedimientos internos de revisión, o bien, a uno de carácter externo. Si se opta por un modelo de control interno, ha precisado que es necesario

⁴² Corte IDH. *Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párrs. 71 y 72.

⁴³ Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 181.

⁴⁴ Corte IDH. *Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019, párr. 101.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 118.

⁴⁶ Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 208.



que la oposición tenga una adecuada representación en la integración de los órganos competentes, así como el establecimiento de garantías mínimas del debido proceso. A su vez, ha destacado que si bien, un modelo que contemple la revisión por parte de un órgano externo, como la corte constitucional u otra autoridad jurisdiccional de alto rango, es menos deferente hacia el Parlamento, garantiza de mejor manera la independencia de quien definirá las disputas⁴⁷.

Teniendo en cuenta los estándares expuestos, consideramos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en observancia de sus obligaciones constitucionales y convencionales de garantía y tutela de los derechos político-electorales, debe reinterpretar la normativa aplicable de tal manera que asegure que el gobernado cuente con una instancia jurisdiccional en la que se puedan plantear violaciones a dichos derechos y, de ser necesario, se adopten las medidas necesarias para su restitución y para la reparación integral de las personas afectadas.

Al respecto, la Corte IDH ha señalado que el control de convencionalidad es una obligación de todo órgano, poder o autoridad del Estado parte en la CADH, quienes deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados. En particular, los órganos judiciales deben prevenir potenciales violaciones a los derechos humanos reconocidos en la CADH, o bien, solucionarlas a nivel interno cuando ya hayan ocurrido⁴⁸.

Así, en aplicación de un control de constitucionalidad y convencionalidad, este Tribunal Electoral debe entender que el derecho político-electoral a ser votado comprende las condiciones de desempeño del cargo y, por ende, que las posibles violaciones derivadas de decisiones tomadas en el ámbito parlamentario son susceptibles de impugnación ante las

⁴⁷ Comisión de Venecia. *Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist*. 21-22 de junio de 2019. Opinión núm. 845 / 2016, párrs. 155 y 156.

⁴⁸ Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 107.

autoridades jurisdiccionales especializadas en la materia electoral. Solo de esa manera cumple su obligación de garantía en relación con el derecho al acceso a la justicia, tratándose de posibles vulneraciones a los derechos político-electorales reconocidos tanto en la Constitución general como en la CADH, que precisamente es el marco competencial del Tribunal Electoral y de los Tribunales Electorales de las entidades federativas.

En contraparte, mantener la postura institucional de las tesis jurisprudenciales en revisión podría traducirse en un incumplimiento de una obligación de tutela, de fuente constitucional y convencional, debido a que las situaciones que podrían implicar la violación de un derecho humano se entenderían excluidas de la jurisdicción que ejercen los tribunales especializados en la materia. No se advierte otra instancia judicial que, de manera evidente, resulte competente para conocer este tipo de controversias.

Sirve como respaldo para justificar la competencia de la jurisdicción electoral tratándose de este tipo de controversias lo dispuesto en el inciso h) del párrafo 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales podrá ser promovido cuando una ciudadana considere que se actualiza algún supuesto de violencia política en contra de las mujeres en razón de género, en los términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en las ideas desarrolladas, consideramos que las autoridades jurisdiccionales electorales, en su ámbito, son competentes para conocer de las impugnaciones presentadas en contra de decisiones adoptadas en los congresos, cuando se hagan valer posibles violaciones al derecho político-electoral a ser votado, en su dimensión de desempeño del cargo.



Esta reflexión y redefinición permitirá, además, evitar que la voluntad de los grupos parlamentarios o de algunos de sus integrantes, se sobreponga a la voluntad del electorado, que eligió a las personas que accedieron a esos cargos para que los ejercieran plenamente, en condiciones de igualdad, ya que sin esas garantías no estarán en aptitud de cumplir con una representación efectiva de los intereses de su electorado.

2.3.4. Estándares sobre el control de la regularidad constitucional y convencional de los actos parlamentarios

Según se señaló, la manera de armonizar el respeto por la soberanía y discrecionalidad con que cuentan las y los legisladores a través de la deliberación en el ámbito parlamentario y la garantía de otros mandatos constitucionales y de los derechos de las minorías parlamentarias no está en desconocer la posibilidad de revisión judicial de las decisiones que adoptan, sino en los estándares conforme a los cuales debe desarrollarse esta revisión.

Las decisiones adoptadas en el ámbito parlamentario se sustentan – primordialmente– en razones de índole político, por lo que esta naturaleza conlleva que no puedan ser materia de revisión por parte de una autoridad jurisdiccional. En consecuencia, la revisión judicial tendría por objetivo – estrictamente– asegurar que las decisiones que impacten en estos derechos tengan un fundamento normativo y no sean arbitrarias, así como que se cumplan con los distintos mandatos constitucionales que cobran aplicación en este ámbito.

La tutela judicial del derecho a ser electo, en su vertiente de desempeño del cargo, debe partir de los siguientes estándares:

- i.* El respeto de los derechos parlamentarios de las y los legisladores en lo individual, de manera que cualquier decisión que implique una incidencia o restricción sobre aquellos debe ajustarse al principio de legalidad, a la exigencia de fundamentación y motivación, aunado a que solamente puede adoptarse a través de un debido proceso en

- el que se cumplan con las garantías mínimas para una adecuada defensa.
- ii.* La garantía de los derechos parlamentarios a través de la adopción de las medidas para que puedan ejercerse de manera efectiva.
 - iii.* El respeto de los derechos de las minorías parlamentarias, particularmente del seguimiento de las formalidades de los procedimientos y el cumplimiento de garantías como el establecimiento de mayorías calificadas para ciertas decisiones.
 - iv.* La garantía de condiciones de paridad de género en el desempeño del cargo de elección popular, de modo que se observe en la integración de los órganos internos y en relación con los puestos de mayor jerarquía.
 - v.* La protección frente a cualquier acto que pueda implicar violencia política en contra de las mujeres por razón de género.

En relación con el último de los estándares, es relevante precisar que la tutela judicial solamente implicaría la declaración de que se materializó una situación de violencia y, en su caso, la adopción de las medidas necesarias para la cesación de la vulneración, la restitución en el ejercicio del derecho político-electoral y la reparación integral del daño producido. Lo anterior significa que no es posible instaurar un procedimiento que tenga por objetivo determinar la responsabilidad penal o administrativa de una persona por expresiones o decisiones tomadas en ejercicio de un cargo legislativo, en atención a la figura de la inviolabilidad parlamentaria.

A partir de las ideas expuestas en el presente apartado, **consideramos que tal como lo sostuvimos en los votos particulares del SUP-REC-109/2020 y del SUP-REC-236/2020, las circunstancias del caso, resultaban suficientes para que la Sala Superior tomara la decisión de interrumpir las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014**, pues el derecho político-electoral de ser votado debe ser protegido con mayor amplitud, para evitar que el desempeño pleno de quienes acceden a los cargos legislativos se vea obstaculizado por actos realizados al interior de esos órganos.



Por otra parte, estimamos que la interrupción que proponemos **de la jurisprudencia que da sustento a la sentencia impugnada, habría permitido el estudio de los agravios hechos valer por las y el demandante y ahora recurrentes, relacionados con actos de violencia que afectaron el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales inmanentes a su cargo legislativo.**

Enseguida proponemos lo que, desde nuestro punto de vista, se debió analizar a partir del cambio de criterio respecto de la jurisprudencia aplicada por la Sala Regional.

2.4. Perspectiva desde la que, en nuestro criterio, se debió examinar la pretensión original de las y el demandante y sus agravios

Planteamiento del caso

Quienes iniciaron la cadena impugnativa de estos casos son personas, de entre ellas mujeres, que accedieron al cargo de diputadas locales en el estado de Colima y que alegan que han sido afectadas por una serie de actos de violencia política en razón de género realizada principalmente por las y los integrantes del Congreso local.

2.4.1 Problema jurídico para resolver y examen de los agravios

De lo apuntado anteriormente, resulta evidente que el estudio que la Sala Superior debió hacerse desde una perspectiva de género, que implica reconocer la situación de desventaja que enfrentan las mujeres, como consecuencia de una construcción social basada en relaciones de dominación entre los hombres y las mujeres⁴⁹.

Reconocer esta situación de desventaja lleva a adoptar una perspectiva feminista que, a su vez, trae aparejadas distintas premisas. En primer lugar, esta perspectiva requiere hacer un reconocimiento de cómo, en una sociedad en la que rige una supremacía masculina, las perspectivas y

⁴⁹ Ver la tesis 1.ª XXVLL/2017 (10.ª) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.

estándares masculinos dominan a la sociedad civil, de forma que son asociados con estándares y perspectivas objetivos, esto es, que los estándares y perspectivas que son propios de un grupo dominante han pasado por un proceso de normalización.

Un proceso de normalización implica que aquellas personas que no puedan o que fallen en cumplir con los estándares “normales”, es decir, los masculinos, serán consideradas diferentes y, por lo tanto, serán excluidas, discriminadas y dominadas⁵⁰.

De ahí que, abordar el estudio de estos casos desde una perspectiva feminista implica también entender y reconocer que, si el derecho y la práctica judicial forman parte de una sociedad dominada por un sistema patriarcal y este sistema patriarcal ha sido el parámetro por medio del cual se ha construido el derecho, suceden dos cosas: el derecho masculinizado es entendido como legítimo y la dominación social se torna invisible. El sistema jurídico se convierte en un medio para legitimar e invisibilizar la dominación masculina⁵¹.

Reconocemos que no es posible romper con ese patrón de dominación masculina si la sociedad y las instituciones se mantienen operando bajo ese mismo esquema patriarcal. Es decir, se reconoce la necesidad de contrarrestar las consecuencias negativas que genera el sistema jurídico y la práctica judicial hacia las mujeres y, en general, hacia los grupos que no adoptan los estándares tradicionalmente masculinos.

Siguiendo esta lógica, también reconocemos que son, en parte, las propias mujeres las que pueden hacer frente a las consecuencias negativas que genera un sistema jurídico diseñado desde una perspectiva masculina. Esto, no por que las mujeres sean un colectivo homogéneo – que no lo son– sino porque comparten una vivencia en común: todas las mujeres han experimentado desigualdad y dominación masculina y, por lo

⁵⁰ Young, Iris Marion. 2006. “Taking the basic structure seriously” en *Perspectives on Politics*, vol. 14, num. 1, págs. 91-97

⁵¹ Mackinnon Catherine, 1993. “Toward Feminist Jurisprudence” en *Feminist Jurisprudence*, Smith, Patricia (ed.), Oxford University Press, págs. 610-621.



tanto, pueden saber qué se necesita para poder remover los obstáculos para lograr la igualdad⁵².

Ahora bien, la Sala Superior ya se ha pronunciado sobre una serie de argumentos y razonamientos que encajan en esta lógica. Por ejemplo, ha reconocido que la aplicación de forma neutral de una norma jurídica puede tener como efecto la exclusión o marginación de ciertos grupos sociales, como en el caso de las mujeres⁵³.

Para poder detectar estos efectos, es necesario hacer análisis sistemáticos por medio de los cuales se pueda identificar una tendencia o un sesgo que, ante una aplicación aparentemente neutral de una norma jurídica o de una serie de pasos de un procedimiento específico, les genere un beneficio a las personas pertenecientes a un grupo social aventajado, mientras que excluya a las personas pertenecientes a otro grupo social históricamente discriminado.

Este efecto de exclusión de un grupo social, en una aplicación neutral de una norma jurídica que expresamente no les excluye es lo que se ha denominado como *estructuras de inequidad*, entendidas como las restricciones que algunas personas enfrentan en su libertad, bienestar material o en el acceso al ejercicio de derechos, como consecuencia de su pertenencia a una posición social determinada, que no necesariamente sufren otras personas pertenecientes a otra posición social, al tener más oportunidades o más fácil acceso a algunos beneficios⁵⁴.

En estas situaciones es que la Sala Superior ha validado, incluso como una necesidad, la aplicación no neutral, es decir, no estricta de las normas jurídicas construidas y diseñadas desde una visión masculina y en un esquema de dominación patriarcal.

⁵² *Ibidem*, pág. 613; ver también Young, Iris M. (1994). "Gender as Seriality: Thinking about Women as a Social Collective" en *The University of Chicago Press*, vol. 9, num. 3, págs. 713-738.

⁵³ Ver SUP-REC-60/2019.

⁵⁴ Young, Iris. (2002). "Equality of whom? Social groups and judgements of injustice" en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 9, no. 1, págs. 1-18

Por otro lado, la Sala Superior también ha reconocido que las desigualdades que experimentan las mujeres son multifactoriales y que, por tanto, erradicarlas requiere de estrategias multidimensionales.

Esta aproximación a la igualdad de género es una estrategia compleja, porque echa mano de tres perspectivas distintas para lograr la igualdad de género. Concretamente, estas perspectivas son *i)* la de inclusión; *ii)* la de inversión (*reversal perspective*); y *iii)* la de desplazamiento⁵⁵.

La primera de ellas es una estrategia basada en **incluir** a las mujeres en lo que, hasta ahora, había sido del dominio masculino. Esto implica no reconocer las diferencias –ya sean culturalmente creadas o biológicamente dadas–, que existen entre hombres y mujeres porque este reconocimiento únicamente ha sido utilizado para seguir excluyendo a las mujeres.

Por lo tanto, esta visión de la igualdad de género implica no distinguir –ni para bien, ni para mal– entre los sexos y únicamente incluir en el dominio masculino a las mujeres, sin cambiar las estructuras y las instituciones, a pesar de que estas estén construidas desde una perspectiva meramente masculina.

La estrategia de la **inversión** está basada en el feminismo de la diferencia. Esta vertiente acepta que, ya sea por una construcción cultural o por factores biológicos, existen diferencias entre hombres y mujeres. Estas diferencias no son ni buenas ni malas, pero es necesario adoptar una estrategia que busque reconocer y valorar positivamente las diferencias femeninas. Es decir, procurar que se **invierta** la forma en cómo, hasta ahora, se han utilizado las características asociadas con lo femenino para generar relaciones de dominación entre hombres y mujeres, de forma que, tanto las diferencias y perspectivas femeninas sean igualmente valoradas que las masculinas.

⁵⁵ Ver Squires, Judith. (2005). "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation" en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 12, núm. 3, págs. 366-388.



Finalmente, la estrategia del **desplazamiento** tiene como finalidad deconstruir los roles de género en su conjunto. Es decir, en lugar de invertir la forma en cómo se han desvalorizado las características asociadas a lo femenino se busca **desasociar** respecto de los géneros las dinámicas sociales. Se busca una transformación de las normas y de las estructuras, a fin de que tanto hombres como mujeres puedan libremente decidir sus formas de vida y que esta decisión no esté basada en lo que se espera de esas personas debido a su sexo.

No obstante, y a pesar de las decisiones adoptadas por la Sala Superior tendentes a ofrecer mejores condiciones de igualdad para las mujeres, es necesario aceptar y reconocer que estas decisiones han sido insuficientes y que todavía se necesita hacer énfasis en, sobre todo, las últimas dos estrategias. Es decir, la de inversión y la de desplazamiento.

En este sentido, se adopta lo razonado por algunas feministas respecto de que son las mujeres, desde sus propias perspectivas, vivencias y experiencias, quienes pueden ofrecer formas distintas de interpretar al sistema jurídico e, incluso, de rediseñarlo, a fin de desasociar las dinámicas sociales de los géneros.

Es en este contexto que, en nuestro criterio, se debe entender la reforma mejor conocida como “paridad total”. La “paridad total” implica un cambio de paradigma en cómo se venía entendiendo la participación política de las mujeres, pues ya no solo implica asegurar condiciones de igualdad para que las mujeres puedan acceder a los cargos públicos y de toma de decisión, sino que, además, implica **generar y garantizar** los mecanismos a fin de asegurar que las mujeres también participen en los procesos de deliberación y de toma de decisión, sobre todo cuando estos procesos se dan en los órganos propiamente deliberativos. Es decir, en los congresos, como es el caso que se analiza.

La Sala Superior ya comenzó a desarrollar una línea jurisprudencial bajo el nuevo principio de la “paridad total”, identificándolo como un “giro participativo” en cuanto a la igualdad de género. Consideramos que se

debe tender hacia un rediseño de las instituciones y de los procesos deliberativos, a fin de que estos incorporen también las distintas visiones y experiencias de las mujeres.

Con esto, se contribuye a alcanzar una democracia más sólida e incluyente y, por tanto, un proyecto de Estado que deje de ser percibido como algo ajeno por una parte importante de la población. Esto es, que con el “giro participativo” se pretende generar un vínculo entre el Estado y su ciudadanía, especialmente respecto de aquellos grupos que han sido excluidos histórica y estructuralmente.

Finalmente, el “giro participativo”, en cuanto a la igualdad de género, trae aparejada la participación política activa de las mujeres, a fin de que ellas también participen en la construcción y rediseño de las instituciones y del sistema jurídico, de forma que ese nuevo diseño e interpretación responda también a sus experiencias, a sus necesidades y a sus reclamos de justicia, en tanto que guardan en común la experiencia de haber experimentado un sistema opresivo patriarcal.

Reconocemos que, si bien, se ha logrado un avance significativo en cuanto al acceso de las mujeres a los cargos públicos y de toma de decisión e, incluso, a los cargos directivos o de mayor jerarquía, lo cierto es que todavía prevalecen prácticas basadas en una resistencia a que ellas también formen parte de la arena política y electoral.

De esta manera, si bien, se observa un mayor número de mujeres en estos cargos, las prácticas que siguen obstruyéndolas, invisibilizándolas, silenciándolas, o infravalorando su trabajo y sus méritos todavía está muy latente en todos los ámbitos y cargos de la función pública.

Esto nos dice que el acceso a las mujeres es tan solo el primer paso para alcanzar los objetivos de la “paridad total” y del “giro participativo”, pues poco sentido tiene que accedan si siguen enfrentando constantes barreras y obstáculos en el desempeño de su cargo, en parte **generados deliberadamente** por sus pares y, en parte, generados por el propio diseño institucional que es, en sí mismo, patriarcal.



Estas prácticas perjudican, obstaculizan y demeritan los objetivos buscados con la “paridad total” y el “giro participativo” desde varias dimensiones:

- Desde una **dimensión individual**, porque las mujeres tienen el derecho de poder desempeñarse y desarrollarse libremente, según sus propias aspiraciones y proyectos de vida en un ambiente libre de discriminación y de violencia por su calidad de mujeres. El hecho de que las mujeres que acceden a estos puestos tengan la carga de lidiar constantemente con prácticas machistas y misóginas impacta de manera importante y distinta en cada una de ellas, pero impone una carga que se traduce en que no haya condiciones de igualdad entre ellas y sus pares varones.
- Desde una **dimensión de legitimidad de las decisiones**, porque si en los ámbitos en donde se toman decisiones que afectan a toda la ciudadanía se reproducen estas prácticas, las decisiones que salgan de esos procesos serán decisiones no legítimas porque no están respetando los principios y valores que la sociedad ha adoptado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia.
- Desde una **dimensión democrática**, porque si en los procesos de deliberación y toma de decisión que impactan en toda la ciudadanía no se permite que las mujeres participen libremente, obstruyendo sus visiones y experiencias, se disminuye la calidad de la democracia, pues una democracia se consolida en función de cómo reconoce a los grupos que la integran.

En el asunto que ahora se analiza, estimamos que sería aún más relevante y adecuado retomar el concepto del “giro participativo” en cuanto a la igualdad de género, por varios motivos.

Se trata de reclamos de mujeres que ocupan curules en un Congreso local y que alegan estar siendo excluidas y discriminadas y, por lo tanto, alegan un impedimento en sus funciones como legisladoras. De entre

otras cosas, alegan una falta de oportunidades reales para poder participar en los procesos de deliberación en el órgano que es, por excelencia, el órgano deliberativo.

Esto resulta de gran importancia porque es, precisamente, en los órganos legislativos en donde se llevan a cabo procesos de deliberación que impactan, de forma directa, tanto a las mujeres como a toda la ciudadanía. De ahí que, dado el estado actual y el avance que se ha logrado tanto con el mandato de paridad de género y la “paridad total”, actos tendentes a excluir a las mujeres, **especialmente en estos órganos, resulta inadmisibles**, sobre todo desde la óptica de que las mujeres deben estar en posibilidades de confrontar el sistema jurídico actual que legitima e, incluso, propicia las desigualdades de género.

De ahí que cualquier acto, ya sea perpetrado por una persona o grupo de personas, que excluya a las mujeres de estos procesos debe ser reprochado, pues es precisamente lo opuesto a lo que se busca con el principio de “paridad total” y con el “giro participativo” en cuanto a la igualdad de género.

En resumen, nos encontramos frente a una situación en la que diversas mujeres congresistas alegan que se encuentran inmersas en un contexto que les es adverso y que identifican como de violencia política de género, y que se manifiesta por, de entre otras cuestiones, una obstrucción al desempeño de su cargo como legisladoras.

Por ello, insistimos que el recurso debió ser admitido y que el caso se debió analizar desde una perspectiva de protección al pleno ejercicio del cargo de legisladoras de las demandantes, previa interrupción de las jurisprudencias a partir de las cuales se consideró que los actos reclamados forman parte del ámbito parlamentario.

Con base en lo razonado, emitimos este voto particular.

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMAS ELECTRÓNICAS CERTIFICADAS, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON LOS NUMERALES SEGUNDO Y CUARTO DEL ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-243/2020

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 3/2020, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE DICTEN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.