LÍMITES DE LA COMPETENCIA MATERIAL DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES CON RELACIÓN AL DERECHO PARLAMENTARIO

Participante: Pablo Beltrán Herrera

A partir de 1996, la justicia electoral ha evolucionado significativamente; todo acto de autoridad que vulnere un derecho político electoral es susceptible de ser revisado en sede jurisdiccional, aún y cuando no se trate de una autoridad formalmente electoral. Así, a través de sentencias se ha considerado que ciertos actos legislativos pueden ser cuestionados en las instancias electorales.

Por ello, resulta de interés el análisis sobre los alcances o límites de la competencia material de los tribunales electorales con relación al derecho parlamentario, y objeto de reflexión la interrogante: ¿Es factible que los tribunales electorales sean competentes en estos casos?

La competencia material de los tribunales electorales consiste en esencia en la viabilidad de que puedan conocer sobre actos y resoluciones relacionadas con la materia electoral, por ser de dicha naturaleza conforme al orden jurídico, o estar el derecho que se aduce violentado estrechamente vinculado con uno de carácter político electoral.

En ese tenor, para abordar y comprender su frontera con el derecho parlamentario, es necesario mencionar que, para efectos prácticos, se entiende por éste al sistema normativo de reglas y principios referente a los actos de los órganos legislativos, los cuales podemos clasificar en internos y externos.

Dentro de los primeros se encuentran en términos generales aquellos relativos al régimen interno del órgano legislativo, a su forma de gobernarse, organizarse, distribuir y realizar labores legislativas, y los de índole político administrativo, y respecto a estos el criterio judicial que ha prevalecido en atención al principio de división de poderes es en el sentido de restringir la posibilidad de impugnarse por sí solos, en aras de preservar la autonomía e independencia de la labor legislativa.

En cuanto a los actos externos, estos tienen que ver básicamente con la emisión de leyes, decretos y de su procedimiento de creación por los órganos legislativos (Congreso de la Unión y de los Estados), y al respecto el criterio judicial que a la fecha persiste es el control de la regularidad constitucional de tales actos, dado que reflejan la labor sustantiva parlamentaria la cual incide en el gobernado, de ahí la pertinencia y necesidad de que exista un sistema impugnativo al alcance del justiciable mediante el que puedan tutelarse sus derechos en caso de ser violentados.

Precisado lo anterior, es de mencionarse entorno a la actuación de los tribunales electorales sobre el ámbito parlamentario (órganos legislativos) que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en aras de salvaguardar la independencia de los órganos legislativos fijó en su momento el criterio de que

corresponde al derecho parlamentario *"el conjunto de normas relacionadas con las actividades internas de los órganos legislativos, así como su organización funcionamiento, división del trabajo, ejercicio de atribuciones, derechos y obligaciones de quienes los integran, así como las relaciones entre los grupos parlamentarios y la designación de integrantes de los órganos internos; y que, en esa medida, su control en sede electoral escapaba de las facultades atribuidas al Tribunal Electoral."*[1]

Al efecto, se establecieron los criterios jurídicos consistentes en que la tutela del derecho político electoral de ser votado excluye los actos correspondientes al derecho parlamentario,[2] y que la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado por que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario,[3] por citar algunos.

Sin embargo, recientemente la Sala Superior del TEPJF en sesión celebrada el veintitrés de febrero de 2022 aprobó la jurisprudencia número 2/2022,[4] relativa a que los actos parlamentarios son revisables en sede jurisdiccional electoral cuando vulneran el derecho humano de índole político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación ciudadana, **modulando con ello los criterios jurídicos mencionados con antelación, que hasta ese momento prevalecían**.

En consecuencia, la Sala Superior adoptó el criterio jurídico de que los tribunales electorales tienen competencia material para conocer y resolver los medios de impugnación promovidos en contra de actos o decisiones que afecten el núcleo de la función representativa de los órganos legislativos, cuando exista una vulneración al derecho político electoral a ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo.

La esencia de tal criterio, según se aprecia de las consideraciones contenidas en las sentencias que constituyen los precedentes de la jurisprudencia señalada, radica en que los actos intraparlamentarios deben poder ser constitucionalmente controlables en concreto por el TEPJF, a pesar de provenir del régimen interno del Poder Legislativo, sí resultan violatorios de un derecho humano de índole electoral, como sucede cuando se incide en el derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente de ejercicio efectivo del cargo.

---

[1] Consideración sostenida dentro de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF del expediente SUP-JDC-1453/2021.

[2] Jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF, número 34/2013, de rubro: **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.**

[3] Jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF, número 44/2014, de rubro: **COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.**

[4] **ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA.**

Lo anterior, incluso sin que sea obstáculo la autonomía interna de la que gozan los órganos legislativos, pues se parte de la premisa que esto no puede llegar al extremo de que todos los actos de dichos entes por su mero carácter intraparlamentario escapen de control constitucional y del derecho a una tutela judicial efectiva, cuando sean de naturaleza jurídica e incidan en el ejercicio de un derecho político-electoral.

En ese sentido, si bien pareciera claro el límite de la competencia material de los tribunales electorales respecto a los actos de carácter parlamentario, en cuanto a que si se trata de actos legislativos políticos y de organización interna emanados del Congreso de la Unión y de los congresos locales, el órgano jurisdiccional estará imposibilitado para dirimir su cuestionamiento judicial, mientras que si el acto tiene una connotación jurídica susceptible de incidir en un derecho político-electoral, como el de ser electo, en la vertiente de ejercicio de un cargo de representación democrática, se actualizará competencia para los tribunales electorales.

Sin embargo, considero que en la realidad el tema es más complejo, y que para la delimitación adecuada de la competencia material de los tribunales electorales con relación a los actos parlamentarios, no basta con identificar solamente si el acto parlamentario de que se trate es de corte político o de organización interna del órgano legislativo, o sí es de índole jurídico que incida en un derecho político-electoral.

En mi percepción, aunado a lo expuesto se debe tener la respuesta previa a las siguientes interrogantes: 1. ¿Qué implica la competencia material en sede jurisdiccional?, 2. ¿Qué son los actos intraparlamentarios?, 3. ¿Qué es la materia electoral?, y 4. ¿El acto parlamentario en cuestión por sus efectos guarda una aparente y estrecha vinculación o interdependencia con el ejercicio de un derecho político-electoral, en su vertiente de desempeño efectivo del cargo, e incide clara y sustantivamente en éste?, y 5. ¿El derecho político-electoral en juego puede ser genérico, o se acota al de ser votado en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo?

Despejar la primera interrogante es fácil: La competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada de la Constitución Federal, lo que implica en sede jurisdiccional que el órgano encargado de decir el derecho tenga las atribuciones para hacerlo en función de la naturaleza de la pretensión planteada, por lo que el elemento fundamental para determinar la competencia material de un órgano jurisdiccional estriba en la naturaleza del acto que se reclama.

Respecto al segundo cuestionamiento, tenemos que los actos intraparlamentarios (legislativos), en síntesis, son todos aquellos relacionados con la función propia legislativa, referentes a organización política interna y administrativa del órgano de representación democrática.

En cuanto a la tercera interrogante, la materia electoral comprende el régimen democrático en sus vertientes directa (plebiscito, referéndum, entre otros) e indirecta (elección de representantes populares); los derechos político-electorales de la ciudadanía; aquellos derechos fundamentales que aun cuando su núcleo no es

electoral se encuentran estrechamente vinculados con esta materia, pues el ejercicio de un derecho de naturaleza electoral depende del respeto del otro; y los principios y reglas que norman la organización y celebración de las etapas y actos jurídicos que se desarrollan en los procesos electorales e intrapartidarios.

Por lo que hace al cuarto cuestionamiento, se estima que su respuesta tiene como elemento definitorio si el acto parlamentario de que se trate clara y sustantivamente repercute en el ejercicio de un derecho político-electoral, de tal manera que amerite la actualización de la competencia jurisdiccional electoral, pues de lo contrario al amparo de su tutela, mediante la revisión de cualquier acto legislativo en el que se aduzca la posible afectación al derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, se podría realizar un excesivo control judicial en la organización y régimen interno del órgano parlamentario.

Tratándose de la quinta interrogante, al menos de las consideraciones sostenidas en las sentencias que constituyen los precedentes de la jurisprudencia número 2/2022 ya señalada, no se desprende que el criterio fijado sobre la revisión en sede jurisdiccional electoral de actos parlamentarios que puedan afectar un derecho político-electoral, se haya acotado a que éste sea en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo, sino por el contrario tales razonamientos si bien lo refirieron, fueron genéricos en cuanto a su tutela, por lo que no se estimaría válida una interpretación o postura jurídica que lo acotara en el sentido cuestionado.

Ahora, con independencia de todo lo expuesto, lo ideal y que brinda mayor certidumbre jurídica es fijar de manera clara, adecuada y razonable desde la ley, el límite a la competencia de los tribunales electorales respecto a los actos parlamentarios, en aras de privilegiar efectivamente el principio de certeza que rige en materia electoral, y que el tema no quede en una labor meramente interpretativa en sede judicial, que aunque legítima, al menos en el caso particular, implicaría un grado innecesario de controversia que puede prevenirse desde el marco normativo aplicable, a fin de que la sociedad y las partes involucradas conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales estarán sujetas.

En ese tenor, no se desconocen los esfuerzos realizados desde el Congreso de la Unión para brindar certeza en la delimitación de la competencia jurisdiccional electoral con relación a los actos parlamentarios, consistentes en disponer en el artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la improcedencia de dichos medios *Cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.*

Sin embargo, tal disposición en la porción normativa descrita fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, por lo que el tema persiste en la

indefinición normativa en el orden jurídico federal, precisando al respecto que si bien no todos los actos intraparlamentarios son controvertibles, la norma impugnada resulta inconstitucional pues entraña una barrera absoluta y sobre inclusiva que impide a los legisladores acceder a una tutela jurisdiccional efectiva, ya que prohíbe en términos absolutos la impugnación de actos parlamentarios que podrían afectar el núcleo esencial de su función, es decir, que impidan o dificulten el desempeño de las atribuciones de representación popular y, en consecuencia, sus derechos político-electorales.

En el mismo sentido, en el orden jurídico de Baja California, tampoco se encuentra explícita la improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral respecto a los actos parlamentarios, lo cual constituye un área de oportunidad normativa que, si bien es recomendable regularse, debe, en su caso, con el mayor compromiso y responsabilidad para generar certeza jurídica sobre la competencia del órgano jurisdiccional local en relación con los actos intraparlamentarios.

Lo anterior, a fin de encontrar un punto de equilibrio entre la labor jurisdiccional electoral con relación a dichos actos y los casos en que son tutelables, y la libertad política del legislador, derivada de la fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes, a efecto de no incidir innecesariamente en el ámbito parlamentario mediante el control constitucional, cuando no se advierta claramente que está en juego un derecho fundamental de naturaleza político-electoral transgredido sustantivamente, u otro estrechamente vinculado.

Aspecto que para nada se traduce en la imposibilidad para cuestionar actos parlamentarios, pues como ha sido el criterio jurídico prevaleciente, los actos estrictamente intralegislativos corresponden dirimirse en otros ámbitos judiciales ajenos a la materia electoral. No obstante, se reitera, se estima insuficiente la postura relativa a que para la actualización de competencia material de los tribunales electorales con relación a los actos parlamentarios, baste con determinar si éstos son estrictamente de índole político, administrativo o de régimen interno, o sí son de carácter jurídico con posibilidad de vulnerar derechos político electorales, pues en mi percepción, resulta trascendente para justificar dicha competencia, sí respecto a tales actos hay claridad sobre la afectación sustantiva a los derechos expuestos, a fin de no incidir desmedidamente en la autonomía de los órganos legislativos.

Conclusión: Dada la complejidad fáctica para delimitar la competencia material de los tribunales electorales con relación al derecho parlamentario, derivado de la serie de actos legislativos que pueden cuestionarse, lo recomendable es definir adecuadamente en la normativa electoral aplicable, en qué supuestos los órganos jurisdiccionales electorales serán aptos para conocer y resolver actos parlamentarios.

A t e n t a m e n t e

Datos personales considerados confidenciales de conformidad con los artículos 116 d

Pablo Beltrán Herrera