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

Por Gonzalo Badillo Moreno

I. Introducción

En este ensayo reconozco que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde su creación hasta nuestros días mantiene su autonomía, desarrollo pleno de sus funciones y realiza un papel destacado en la calificación de las elecciones, la defensa de los derechos políticos-electorales, y que es producto del proceso institucional evolutivo y genuino de la democratización mexicana, así como de la extensión de las libertades ciudadanas.

También propongo una revisión reflexiva de sus actos y la naturaleza de sus funciones sustantivas frente a las atribuciones del Poder Legislativo Federal, de naturaleza parlamentaria. El objetivo es relevante cuando menos por la siguientes razones: a) por el cuestionamiento de varios actores políticos y jurisconsultos a papel del dicho Tribunal frente a la "evolución" de sus competencias; y b) por el impacto de la progresividad de los derechos humanos en la interpretación de sus actos y resoluciones frente al Poder Legislativo Federal.

Sin embargo, más allá de la valoración y diferencias entre ámbitos competenciales materiales del Poder Judicial Federal y el Congreso de la Unión, son conceptualmente relevantes y tienen consecuencias significativas sobre todo en el ámbito de la justicia electoral, en la certeza de la actividad jurisdicional, en la tutela judicial efectiva y en la actividad legislativa, así como en la división de poderes y la distribución de competencias, de ahí la importancia de las premisas y reflexiones.

II. El escenario actual

Desde la creación del TEPJF, en 1996, a la fecha, se convirtió en el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y se consolidó como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral[1] Su desempeño contribuyó de manera importante en tres alternancias políticas de México –de los años 2000, 2012 y 2018[2]–, así como al desarrollo de la pluralidad política, y la protección de los derechos de la ciudadanía frente a los distintos ámbitos institucionales, políticos y electorales.

No obstante, aunque que se ha considerado como un órgano propio del Estado constitucional democrático mexicano y se ha desempeñado en un escenario de división de poderes desde la perspectiva de distribución de competencias técnicas-

---

[1] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, organización y funciones, TEPJF, México, 2014, pp. 9.

[2] *Cfr.* Gonzalo Badillo Moreno, ¿Un gobierno de gabinete o de coalición para México? Hacia el nuevo diseño e innovación del sistema presidencial, Ubijus, México, 2017, pp. 149-169.

especializadas[3], durante los últimos años su actuar ha sido cuestionado progresivamente, por actores políticos y sociales que alertan sobre una conducta institucional de incumplimiento frente a la esfera competencial material del Congreso de la Unión.

En esas críticas no sólo se afirma sobre la hipertrofia del Poder Judicial de la Federación en los actos del Poder Legislativo, según diversos legisladores, sino que además incentiva una tendencia gradual de su actividad institucional hacia al descuido de la tutela judicial efectiva, el activismo judicial, la discrecionalidad y arbitrariedad de sus jueces, la politización de la justicia. Todo ello, por violentar la naturaleza parlamentaria, desde su actos y resoluciones.

La causa principal de esas críticas es debido a que Tribunal Electoral determinó el 22 de enero de 2022, que la integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión contemplara el principio de máxima representación efectiva, derivado de los casos SUP-JE-281/2021 y acumulado, SUP-JDC-1453/2021 y acumulado. Lo que incentivó un debate sobre las competencias materiales del Tribunal de mérito, sobre todo en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Como respuesta a esa resolución judicial, los diputados Sergio Carlos Gutiérrez Luna, José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, Rubén Ignacio Moreira Valdez y Marco Antonio Mendoza Bustamante presentaron una Iniciativa con Proyecto de Decreto para adicionar en el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación[4], la improcedencia de impugnación de actos parlamentarios del Congreso de la Unión, el cual se aprobó y fue invalidado por la Suprema Corte de Justicia de la Federación el 22 de agosto de 2021.

III. El ámbito competencial material del Tribunal Electoral y el principio de definitividad de sus actos

Los límites de competencia material del TEPJF se establecen en la letra de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esto en concordancia con lo que establecen los artículos 41 Base VI, 60 párrafos segundo y tercero, y 99 párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos dispositivos jurídicos, en su carácter sistemático tienen interacción y correlación directa con el "principio de definitividad", que fija su competencia materia electoral.[5]

---

[33] Ver: Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, 2ª Edición 1976, Barcelona, 1983, pp. 41-72.

[4] INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL , PRESENTADO POR EL DIPUTADO SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA Y SUSCRITA POR EL DIPUTADO JOSÉ GERARDO FERNÁNDEZ NOROÑA DEL GPPT Y LOS DIPUTADOS RUBÉN IGNACIO MOREIRA VALDEZ Y MARCO ANTONIO MENDOZA BUSTAMANTE DEL GPPRI, ASÍ COMO DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXV Legislatura, Año PRIMERO, Sección PRIMERA, Número 1853, Comisión de Reforma Política-Electoral, Ciudad de México, a 03 de febrero de 2022.

[5] Se entiende por principio de definitividad; "Parl.; Méx. Principio que rige, entre otros, al sistema electoral mexicano y puede entenderse desde dos ópticas: definitividad formal, que da a los actos y etapas del proceso electoral firmeza, al

Dicho principio es esencial y característico de las atribuciones de este Tribunal. No es casualidad que en todas las fracciones del artículo 266 de dicha Ley Orgánica[6], desde la primera hasta la décima, se acuñe la definitividad como un rasgo fundamental de la letra establecida en ese ordenamiento jurídico. Tampoco es gratuito que sea característica de un Tribunal, pues justamente ese principio es la finalidad del quehacer de los jueces electorales para consolidar su desempeño.

En ese orden, se instituye en la Ley Orgánica, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está exclusivamente facultado para resolver, en lo fundamental, de forma definitiva e inatacable varios tipos de impugnaciones de distintas elecciones o procesos electivos, así como las controversias de los actos y resoluciones de la autoridad electoral Federal que violen normas constitucionales o legales en dichos procesos. De igual manera, resolver:

- Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades: para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electivos de las entidades federativas, determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de elecciones; y que violen los derechos político–electorales de la ciudadanía de votar y ser votados en las elecciones, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

- Asimismo, resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus personas funcionarias públicas, así como del Instituto Nacional Electoral (INE), con sus personas servidoras públicas, y los conflictos o diferencias concernientes a impedimentos presentados contra las y los magistrados de los tribunales.

- En el mismo sentido, resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer sanciones; así como impugnaciones contra los actos del Consejo General, de la persona Consejera Presidenta o de la Junta General Ejecutiva del INE".

No obstante, de acuerdo con la Jurisprudencia 2/2022, criterio jurídico del TEPJF: "Los tribunales electorales tienen competencia material para conocer y resolver los

---

no poder sufrir variación por la emisión de un nuevo acto; y definitividad sustancial o material, que está relacionada con los efectos jurídicos que pueda sufrir el acto". Cfr. Diccionario Panhispánico de español, jurídico, Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2022, documento en línea, dirección URL: [https://dpej.rae.es/lema/definitividad (consulta: 14 de febrero de 2023)].

[6] Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2021, Cámara de Diputados, LXV Legislatura del del Congreso de la Unión, Mécio 2023, documento en línea, dirección URL: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf (consulta: 14 de febrero de 2023)]

medios de impugnación promovidos en contra de actos o decisiones que afecten el núcleo de la función representativa parlamentaria, en donde exista una vulneración al derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo", competencia que no se encuentra en ningún ordenamiento legal y constitucional.[7]

IV. Las atribuciones legislativas de organización interna y su naturaleza parlamentaria

Las competencias del Tribunal Electoral no establecen la posibilidad de inmiscuirse en asuntos internos del Poder Legislativo Federal, ni en su gobernabilidad organizativa y administrativa que están regidas en ambas cámaras de diputados y de senadores por dos órganos fundamentales: la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva, quienes garantizan, la construcción de acuerdos, el procesamiento legislativo de los asuntos y la actividad burocrática-administrativa.

Estos órganos se componen por la pluralidad política y funcionan, en concordancia con el marco jurídico del Congreso por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos , así como los reglamentos de cada una de las cámaras de diputados y senadores, la normatividad adicional en materia de transparencia, información pública, de contingencia, y otros, tales como: acuerdos, un código, estatutos y manuales.

En relación a ello, los órganos como la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, son integrados por el Pleno de cada una de la cámaras, se compone por 37 personas legisladoras, de los cuales 19 son diputadas y diputados y 18 personas senadoras, quienes son designadas durante la última sesión de cada periodo ordinario, mediante voto secreto de las personas legisladoras tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República y por cada titular se elegirá a una persona suplente[8].

Es un hecho que se constituye como un acto parlamentario de organización política interna en el que se establecen acuerdos y procedimientos parlamentarios propios de la vida legislativa, esto con la finalidad de dar cumplimiento a las facultades y a las tareas que les confiere la Constitución a las personas legisladoras, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores.

---

[7] 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. Nancy de la Sierra Arámburo y otros vs. Junta de Coordinación Política del Senado de la República, Jurisprudencia 2/2022, TEPJF, en línea, dirección URL: https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2022&tpoBusqueda=S&sWord= (consulta: 14 de febrero de 2023)].

[8] Ley Orgánica del Congreso General de los Estads Unidos Mexicanos, última refroma DOF 09-12-2022, Cámara de Diputados de LXV Legislatura del Congreso de la Unión, 2023, México, documento en línea, dirección URL: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf (consulta: 13 de febrero de 2023)].

V. Consideraciones finales

En el artículo 225 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen las etapas del proceso electoral, así como la conclusión de éste con los cómputos y declaraciones que realice el INE o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el TEPJF. Es por ello que carece de asidero constitucional, convencional o legal la ampliación de competencia que el Tribunal Electoral viene realizando para conocer de presuntas violaciones al derecho de ser votado en lo que denomina vertiente de *acceso y desempeño del cargo de elección popular*.

En el mismo sentido, el tema del derecho político-electoral de ser votado, es de carácter temporal al circunscribirse al proceso electoral bajo el principio de definitividad, el cual rige las etapas de éste, por lo que, la competencia del Tribunal Electoral se circunscribe a los actos de este tipo de procesos que concluyen con la toma de posesión de los cargos de elección, lo que los hace irreparables ante el alcance y límite de la competencia de dicho Tribunal.

El Tribunal Electoral, sólo tiene competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en las hipótesis específicas previstas expresamente por el legislador ordinario y que la tutela del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de acceso y desempeño de un cargo de elección popular, no está expresamente contemplada en alguno de los supuestos de competencia de las Salas tanto Regionales como Superior.

Otro elemento que viene a corroborar la falta de competencia para conocer de violaciones al derecho de ser votado fuera del proceso electoral, conforme a los principios de definitividad y ante actos de las autoridades electorales, lo son las propias excepciones al principio de definitividad de los actos que pueden afectar derechos políticos del ciudadano, consignados en diversos criterios de interpretación de la propia Sala Superior del mismo Tribunal.

Frente a esta realidad, considero que no basta con la interpretación de los jueces para establecer nuevas competencias al Tribunal Electoral, por lo que es necesario modificar las decisiones fundamentales que se establecen en la Constitución y que se derivan en las leyes, si así se desea. Nadie debe suplantar las decisiones del Congreso con el discurso garantista y afectar la naturaleza parlamentaria y menos, vulnerar el principio de representación que es la base del Estado constitucional democrático.

A manera de conjetura acompaño mis argumentos de este ensayo con líneas argumentativas del constitucionalista Pedro Salazar Ugarte, quien en la obra jurídica intitulada *Garantismo espurio*, considera que: "el `garantismo´ puede utilizarse con finalidades y sentidos que corrompen su significado normativo" [con los siguientes] "tres posibles y perniciosos usos espurios:"[9]

---

[9] Pedro Salazar Ugarte, *et al.*, *Garantismo espurio*, Fundación Coloquio Europeo, Madrid, 2009, pp. 22-23.

a) "*Suplantación del legislador democrático.* El garantismo puede usarse como un instrumento argumentativo para justificar que los jueces se apropien de las decisiones políticas fundamentales que, desde una perspectiva democrática, corresponden al legislador. El caso extremo de esta operación se presenta cuando el Poder Judicial o la Corte Constitucional se autoerige –ante la ausencia de cláusulas de intangibilidad– como instancia de control –por razones materiales– de las reformas a la constitución."

b) "*Regreso al gobierno de los hombres.* El garantismo puede convertirse en una herramienta para escapar de los vínculos que impone la supremacía constitucional y adoptar decisiones que –más allá de su (in)justificación en términos políticos o morales– rompen con el 'imperio de la ley' al subvertir la jerarquía normativa";

c) "*Arbitrariedad enmascarada.* El garantismo puede ser un pretexto para disimular la arbitrariedad detrás de una decisión que –más allá de su (in)justificación concreta– implicaría adoptar criterios de interpretación que deberían valer para otros casos similares (pero a los cuales se les trata diversamente)".

Este último inciso "c)" nos invita a reflexionar en el ¿por qué? tuvieron que pasar 11 años después de la reforma al Título Primero, Capítulo Primero de la Constitución, en matera de derecho humanos para que los jueces con esa normativa del bloque de constitucionalidad y convencionalidad resuelvan sobre la base de violaciones al derecho de ser votado, "en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de elección popular" cambiando la tendencia jurisprudencial e impactando egativamente en la naturaleza parlamentaria, con el dicurso de "evolución".

Fuentes

Badillo Moreno, Gonzalo, ¿Un gobierno de gabinete o de coalición para México? Hacia el nuevo diseño e innovación del sistema presidencial, Ubijus, México, 2017.

Salazar Ugarte, Pedro, et al., *Garantismo espurio*, Fundación Coloquio Europeo, Madrid, España, 2009.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, 2ª Edición 1976, Barcelona, España, 1983.

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. Nancy de la Sierra Arámburo y otros vs. Junta de Coordinación Política del Senado de la República, Jurisprudencia 2/2022, TEPJF, en línea, dirección URL:

https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2022&tpoBusqueda=S&sWord=

Diccionario Panhispánico de español, jurídico, Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2022, documento en línea, dirección URL: https://dpej.rae.es/lema/definitividad

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL , PRESENTADO POR EL DIPUTADO SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA Y SUSCRITA POR EL DIPUTADO JOSÉ GERARDO FERNÁNDEZ NOROÑA DEL GPPT Y LOS DIPUTADOS RUBÉN IGNACIO MOREIRA VALDEZ Y MARCO ANTONIO MENDOZA BUSTAMANTE DEL GPPRI, ASÍ COMO DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXV Legislatura, Año PRIMERO, Sección PRIMERA, Número 1853, Comisión de Reforma Política-Electoral, Ciudad de México, a 03 de febrero de 2022.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estads Unidos Mexicanos, última refroma DOF 09-12-2022, Cámara de Diputados de LXV Legislatura del Congreso de la Unión, 2023, México, documento en línea, dirección URL: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2021, Cámara de Diputados, LXV Legislatura del del Congreso de la Unión, Mécio 2023, documento en línea, dirección URL: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, organización y funciones, TEPJF, México, 2014, pp. 9.