Límites de la competencia material de los Tribunales Electorales con relación al Derecho Parlamentario

Aidé Macedo Barceinas

A partir del siglo XVIII, tomando como punto de partida el pensamiento de Montesquieu, Locke, Kant y Rousseau, las Constituciones en los países del mundo occidental tienen dos postulados fundamentales: la división de poderes y la existencia y ejercicio de libertades. La división del poder se justifica en la medida en que genera un sistema de contrapesos necesario en los Estados democráticos, representado en la existencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, según la teoría clásica.

Atento a que las sociedades actuales son de naturaleza compleja, los sistemas jurídicos, incluyendo el mexicano, mantienen una serie de intricadas relaciones; además, no puede desconocerse su dimensión dinámica y la necesidad de adaptarse a las realidades sociales que experimenta cada país, como lo muestra su regulación y operación, pues día con día la normativa que rige al sistema de división de poderes se entrelaza y conjuga distintas relaciones y actos que trascienden a las esferas de atribuciones de los distintos órganos del Estado. Por lo que la separación de poderes en un Estado de Derecho no ha de entenderse de manera absoluta.

Por ejemplo, el Legislativo constitucionalmente desempeña funciones materialmente administrativas cuando concede licencia al Presidente de la República, y funciones materialmente jurisdiccionales en el momento en que se erige en jurado de procedencia; por su parte, el Ejecutivo dicta acuerdos materialmente legislativos cuando expide reglamentos; y el Judicial emite actos materialmente administrativos cuando designa a jueces de distrito.

Naturalmente, esta dinámica política y jurídica en algunos casos presenta ciertos conflictos, en los que se precisa determinar si se está frente a un auténtico ejercicio de facultades o si se trata de una invasión en la esfera propia de otro poder.

En esta disyuntiva se enmarca el tema relativo a los límites de la competencia material de los Tribunales Electorales con relación al Derecho Parlamentario, o en otras palabras, la posible invasión de atribuciones de uno de los órganos del Poder Judicial -Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- en aquéllas que corresponden al Poder Legislativo.

Cabe afirmar que, si bien se parte del principio de división de facultades, lo cierto es que no puede soslayarse que las esferas de atribuciones de los órganos legislativos y judiciales electorales en algunos casos pueden confundirse. Por ello, es necesario tener claridad para discernir sobre los alcances del Derecho Parlamentario y los límites a la protección de los derechos fundamentales d naturaleza político-electoral de la ciudadanía que corresponde proteger al Tribun Electoral.

Una aproximación al Derecho Parlamentario es entenderlo como el conjunto de la relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior del órgano legislativo,

relativas a su organización interna y funcionamiento, así su objeto consiste en regular la operación de sus comisiones y sus asambleas; el régimen de sus órganos de gobierno y de los grupos parlamentarios; la normativa que regula su actuación y disciplina; la relación entre las Cámaras; la administración de sus recursos; y las relaciones del Poder Legislativo con otros órganos del Estado[1].

Por su parte, el Derecho Electoral es el régimen jurídico que se ocupa, entre otras cuestiones, de proteger y hacer efectivos los derechos político-electorales de la ciudadanía, entre ellos, por lo que aquí interesa, el de ser votado para ocupar un cargo de elección popular.

En últimas fechas, algunos integrantes del Congreso de la Unión han expresado públicamente que el Tribunal Electoral con algunas de sus resoluciones ha ido más allá del Derecho Electoral, decidiendo aspectos que corresponden al ámbito del Derecho Parlamentario. Y de ahí el cuestionamiento sobre ¿cuál es la competencia material del Derecho Electoral en relación con los actos regulados por el Derecho Parlamentario?

En 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral marcó sus límites de competencia material cuando los actos controvertidos correspondían a la organización interna y funcionamiento del Congreso, considerándolos como objeto del Derecho Parlamentario[2]. En 2010, esta Sala a partir de una interpretación constitucional, fijó jurisprudencialmente un criterio que ampliaba el derecho de ser votado, al señalar que éste, además del derecho a ser postulado(a) candidato(a) a un cargo de elección popular y acceder al respectivo cargo público, comprendía el derecho a ejercer las **funciones inherentes durante el periodo del encargo[3],** aunque posteriormente, en 2013, mediante jurisprudencia consideró que este derecho no comprendía la tutela de actos políticos correspondientes al Derecho Parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos[4].

En realidad, no han sido pocos los casos frontera en que el Tribunal Electoral ha tenido que conocer y resolver planteamientos jurídicos que podrían involucrar el Derecho Electoral y el Derecho Parlamentario, e incluso, se puede decir que al pasar de los años estos asuntos se han incrementado, generando en la opinión pública distintos puntos de vista sobre los límites competenciales de cada uno de estos regímenes jurídicos.

En 2022, nuevamente se puso sobre la mesa de debate público el tema, como consecuencia de diversas resoluciones de la Sala Superior. En ese año, este órgano judicial determinó modificar la composición de la Comisión Permanente del

[redacted]

[1] Berlín Valenzuela, Francisco. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso la Unión, México, 1997.
Tosi, Silvano. Derecho parlamentario. Cámara de Diputados LVI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa. México. 1996.

[2] Sentencias dictadas en los expedientes: SUP-JDC-1711/2006; SUP-JDC-144/2007 y SUP-JDC-3049/2009 y acumulado

[3] Jurisprudencia 20/2010. DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR DESEMPEÑAR EL CARGO.

[4] Jurisprudencia 34/2013. DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.

Congreso de la Unión, a fin de que se integrara con legisladores de todos los grupos parlamentarios conforme a los principios de máxima representación efectiva, proporcionalidad y pluralidad[5].

Derivado de lo anterior, al considerar que esto se traducía en una injerencia indebida al funcionamiento y vida interna del órgano legislativo, en abril de 2022, una parte mayoritaria del Congreso de la Unión aprobó una adición al inciso h), del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para establecer como causal de improcedencia de los juicios en materia electoral, la impugnación de actos parlamentarios[6].

Con base en esta modificación a la Ley, el Congreso expuso al Tribunal Electoral la imposibilidad de dar cumplimiento a la sentencia. No obstante, la Sala Superior rechazó el argumento y ordenó al órgano legislativo cumplirla; e incluso, en una segunda sentencia incidental, impuso amonestaciones públicas a algunos legisladores, apercibiéndolos con la imposición de multas, y de tomar las medidas necesarias, incluso penales, para conseguir el cumplimiento, y en caso de contumacia, la Sala Superior ordenaría la ejecución directa en plenitud de jurisdicción.

Frente a esto, el Congreso interpuso una controversia constitucional[7] ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien -si bien- en un primer momento la desechó[8], posteriormente, la admitió y concedió la suspensión para que se mantengan las cosas en el estado en que se encontraban. En cumplimiento a esa determinación, la Sala Superior aplazó la resolución de los incidentes de incumplimiento de sentencia, hasta que la Suprema Corte resolviera la controversia constitucional, misma que aún está pendiente de dictarse.

De forma paralela, en junio de 2022, la Sala Superior al resolver otro juicio de la ciudadanía, inaplicó la causal de improcedencia antes mencionada, por considerarla inconstitucional, y ordenó a la Cámara de Diputados integrar la Comisión Permanente de forma paritaria en cuanto al género de sus integrantes[9].

A la postre, en agosto de 2022, la Suprema Corte resolvió la Acción de inconstitucionalidad promovida en contra de la modificación al artículo 10 de la ley de medios, declarándola inconstitucional, porque entraña una barrera absoluta que impide a los legisladores acceder a una tutela jurisdiccional efectiva, pues al prohibirse en términos absolutos la impugnación de actos parlamentarios, se puede afectar el núcleo esencial de su función, es decir, se impide o dificulta el desempe[redacted] de las atribuciones de representación popular y, en consecuencia, los derec[redacted] político-electorales.[10]

[5] SUP-JE 281/2021 y Acumulado.
[6] Esta reforma legal preveía el desechamiento de los juicios electorales por la impugnación de 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.
[7] Controversia constitucional 103/2022
[8] El desechamiento se basó en el criterio de que, en ningún caso, las sentencias del Tribunal Electoral pueden ser revisadas por la Suprema Corte. La admisión posterior fue derivado de la interposición un recurso de reclamación (117/2022).
[9] SUP-JE-93/2022.
[10] Acción de Inconstitucionalidad 62/2022 y acumulada 77/2022.

En ese año, la Sala Superior mediante la emisión de un criterio jurisprudencial consideró 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 parlamentaria, en donde exista una vulneración al derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo[11].

Hasta aquí se advierte la confrontación entre estos dos órganos del Estado. Pero, este enfrentamiento aún continúa. En un diverso asunto, en diciembre del mismo año, la Sala Superior revocó la convocatoria emitida por la Cámara de Diputados para la elección de integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y el proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación[12].

Al respecto, la Junta de Coordinación Política suspendió el mencionado proceso de selección hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones (febrero de 2023), y se convocó a los Magistrados de la Sala Superior a una reunión de trabajo en el recinto legislativo, la cual fue declinada. Los magistrados, a su vez, invitaron a los legisladores acudir a una audiencia en la sede del órgano jurisdiccional, y en su caso, promover por la vía judicial los incidentes correspondientes. Tal invitación también fue rechazada.

Como se aprecia, la complejidad de las resoluciones del Tribunal Electoral y sus alcances cada vez son mayores con relación a determinados actos emitidos por el Poder Legislativo, en la medida en que para dicho tribunal su competencia material no tiene como frontera la regulación de actos por el Derecho Parlamentario, sino la protección del derecho del efectivo ejercicio de cargo público.

Estas implicaciones, entre el Derecho Electoral y el Derecho Parlamentario, no solo tienen como consecuencia la generación de largas cadenas impugnativas y, por consecuencia, la imposibilidad de lograr la ejecución material y definitiva de decisiones judiciales, originando una tensión innecesaria en la relación institucional de dos órganos del Estado Mexicano.

Este ambiente de crispación, desde luego no es aceptable en la lógica de un Estado Democrático de Derecho, ya que existe la posibilidad de acrecentar el conflicto y escalar en una mayor polarización en las posiciones, que implique el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Electoral, y frente a esto, la adopción de medidas que incidan directamente en la organización y funcionamiento de las Cámaras de Congreso.

Para la solución de esta problemática, desde mi perspectiva, en primer lugar debemos considerar el respeto a la división de facultades entre los órganos

[redacted]

[11] Jurisprudencia 2/2022. 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.

[12] Expediente SUP-JDC-1479/2022 y acumulado. En la revocación se ordenó a la Cámara de Diputados establecer reglas de paridad de género; distinguir entre la quinteta para el cargo de Consejero Presidente de las demás Consejerías, y eliminar la obligación del Comité Técnico de Evaluación de informar a la Junta de Coordinación Política respecto de los avances en el proceso de evaluación.

jurisdiccionales electorales y los órganos legislativos, pues este es el punto de partida que debe existir entre ambos órganos del Estado y, por supuesto, el rechazo a cualquier invasión de competencias pues ésta es contraria al marco constitucional y legal.

En segundo lugar, es conveniente crear instrumentos jurídicos para plantear este tipo de problemáticas institucionales; en esa medida, valdría la pena ponderar abrir la procedibilidad de las controversias constitucionales en materia electoral, de manera que, en algunos casos sea viable que un tercer órgano del Estado, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conozca de posibles conflictos competenciales entre autoridades electorales y otros órganos del Estado.

Es indudable que en un Estado democrático de Derecho todo acto de gobierno debe ser revisable, a fin de respetar la garantía constitucional de tutela judicial efectiva, por lo que, me parece, el Derecho Parlamentario debe prever mecanismos de solución de conflictos para solventar las posibles inconformidades de sus integrantes, ya que mientras carezca de ellos, algunos legisladores o sus grupos parlamentarios pueden acudir a órganos jurisdiccionales promoviendo la posible afectación de sus derechos.

También, es factible que algunos integrantes del Tribunal Electoral puedan presentar ante el Poder Legislativo iniciativas de ley en materia electoral que se ocupen de establecer mecanismos relacionados con el cumplimiento de sus sentencias, como, por ejemplo, el establecimiento de una Sección de ejecución en la que se integre una comisión de Magistrados e integrantes de las autoridades responsables.

Por otra parte, es conveniente que el Poder Legislativo en la emisión de actos formalmente parlamentarios, pero materialmente trascendentes al ámbito electoral, formulen -de manera previa- una consulta para que la Sala Superior del Tribunal Electoral o en su caso, la Suprema Corte, emitan una opinión especializada en la materia, en aras de robustecer la noción de colaboración entre los poderes del Estado.

Finalmente, tratándose de la reforma o creación de leyes electorales en los que no exista un consenso mayoritario al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión, es conveniente que, como parte del procedimiento legislativo, se emita una consulta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sirva como un control previo de constitucionalidad de leyes electorales.

Sirvan las anteriores ideas generales como reflexiones para lograr superar la confrontación institucional que nos ocupa. En el entendido de que además de la técnica legislativa, se requiere de voluntad política de todos los actores involucrados, esto es, legisladores, magistraturas, ministros, partidos políticos y por supuesto la ciudadanía, para garantizar la gobernanza en la decisiones de Estado y la correcta vida institucional de nuestro país.

[redacted]