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

Por Carlos A. Neri Carrillo

Este trabajo está dedicado a identificar con claridad los **límites de la jurisdicción electoral respecto al ámbito de la función parlamentaria**, a fin de dilucidar si existen casos en los que es posible y válido que un tribunal electoral incida en ésta. Para ello, apoyaré mi estudio en exponer y dar una opinión crítica, acerca del modo como han evolucionado los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[1]— al enfrentarse a controversias motivadas por la confrontación entre derechos político-electorales y el marco normativo que regula la organización y desempeño del Poder Legislativo en nuestro país. Tomando en cuenta que la jurisprudencia de la SSTEPJF, cuando no es vinculante, resulta orientadora para todas las autoridades electorales de nuestro país.[2]

Casos donde los límites no tienen excepción (Exclusión de la tutela electoral). En un primer momento, a finales de 2006, la SSTEPJF determinó que la protección al derecho político-electoral al voto pasivo, no comprendía cualquier acto relativo al despliegue del cargo parlamentario para el cual las personas demandantes fueron electas mediante el voto popular. Ello, al resolver un juicio de la ciudadanía,[3] entablado por varios senadores en funciones, para reclamar la aprobación de un acuerdo plenario de la respectiva Cámara del Congreso de la Unión, relativo a la integración de las comisiones parlamentarias.

Cabe destacar que, desde ese momento, la máxima jurisdicción electoral asumió competencia formal para conocer de ese tipo de asuntos, sólo en la medida que su planteamiento implicaba la presunta violación a derechos de naturaleza político-electoral, en específico, el de ser votado, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo, pues conforme al fin constitucionalmente reconocido al voto pasivo, el mismo se colma de modo pleno, con la ocupación material de la curul por parte del candidato electo y, por ende, al integrar éste, de forma efectiva, el órgano parlamentario.[4]

Cuestión diferente es que, al estudiarse el fondo de los litigios, la Sala Superior determinara que la protección al derecho a ser votado de los congresistas, **no puede superar el límite trazado por las normas referentes a la manera como el Poder Legislativo, a nivel federal o estatal, se organiza y reparte el trabajo internamente**, entre sus miembros o entre los distintos grupos parlamentarios; por ejemplo, definiendo cómo se integrara una fracción parlamentaria, quiénes serán los legisladores que integraran y presidirán un órgano directivo, o bien, las diferentes comisiones camerales o comités entre los que se distribuye, por temática, la labor legislativa en su etapa preliminar, es decir, en la dictaminación de iniciativas de ley.

---

[1] En adelante, SSTEPJF o Sala Superior.
[2] Así lo establece el artículo 215 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
[3] SUP-JDC-1711/2006.
[4] Según la jurisprudencia 27/2002, emitida por la SSTEPJF.

Ello, porque de acuerdo a esa postura inicial, el efectivo acceso al cargo parlamentario, si bien abarca las garantías de permanencia y no remoción en el escaño —salvo causa legalmente justificada— se consuma al encontrarse la persona electa en plenas condiciones de ejercer la función legislativa, pero no puede involucrar aspectos, llamémosle accesorios o secundarios, pero no por ello menores, no inmanentes a la ocupación de la diputación o senaduría, sino concernientes a la administración interna de las labores de cada cámara o congreso.

En otras palabras, la SSTEPJF sostuvo que **no había razón para incidir en el derecho parlamentario**, pues la distribución de los amplios tópicos atinentes a la labor legislativa, no es motivo que afecte el derecho a ocupar una curul, ya que ningún legislador electo perdía esa calidad, sólo por el hecho de no presidir o conformar cierta comisión cameral u órgano de gobierno interno, o por no ser considerado parte de una fracción parlamentaria.

La reiteración de las anteriores razones esenciales, dio lugar a la aprobación por la SSTEPJF, de las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014, 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**".

No omito destacar, la posición en contra manifestada por una magistratura de la Sala Superior, en voto particular emitido en los juicios fijados como precedentes de tales jurisprudencias; postura discrepante basada en una visión amplificadora del derecho al ejercicio del cargo parlamentario, según la cual, éste debe incluir la igualdad entre legisladores, para el despliegue de las funciones legislativas y por ende, el derecho a participar en las distintas modalidades de organización interna de un congreso.

Ciertamente, en principio esa visión pudiera considerarse potenciadora de la referida vertiente del derecho a ser votado —conforme al parámetro de interpretación pro homine, ahora elevado al artículo 1° constitucional—. Sin embargo, desde mi perspectiva, al menos en supuestos como los que se han mencionado —integración de comisiones, órganos directivos o fracciones parlamentarias, que no conllevan en sí, afectación al derecho al voto pasivo— tal visión entraña el riesgo de faltar al principio de división de poderes, por una desmedida actuación judicial, en una cuestión de la incumbencia exclusiva de los propios parlamentos, de ningún modo arbitrariamente, sino mediante la aplicación de las normas previstas en sus respectivas leyes orgánicas, dirigidas a regular el consenso, diálogo y negociación entre distintas fuerzas políticas coexistentes en un colegiado.

Normas que se presumen aptas y suficientes para que las legislaturas, por sí mismas, modulen su organización interna al principio de legalidad y resuelvan las controversias surgidas en su seno.

Ahora bien, en 2007, la SSTEPJF adoptó un criterio más, que contribuye a esclarecer la **limitación de la competencia electoral para conocer sobre aspectos de índole parlamentaria**. Así es, al resolver un juicio de la ciudadanía[5] promovido por un diputado,

---

[5] SUP-JDC-144/2007.

en contra de la decisión tomada por la directiva del partido político que lo postuló, para sustituirlo como coordinador del respectivo grupo parlamentario en un congreso local, el veredicto de la Sala Superior declaró improcedente la impugnación, debido a que el acto reclamado escapaba al control de la justicia electoral, medularmente porque:

1. La manera como se integra cierto grupo parlamentario, es una situación que corresponde al derecho parlamentario regular, toda vez que la conformación de fracciones o grupos es una forma en que el congreso organiza internamente sus labores, de conformidad a su normativa; **2.** La remoción o sustitución de una persona como líder de una bancada, no limita el ejercicio efectivo del cargo para el cual fue electa, pues preserva íntegramente esa calidad; **3.** La designación y permanencia en esa posición, no constituye una vertiente del derecho de afiliación a un partido político, cuando la normativa del mismo no la establece como derecho a favor de su militancia, ni reconoce ese liderazgo como cargo de dirección partidista; y **4.** La aptitud para ser designado coordinador, no proviene de la calidad de militante, sino de la calidad de diputado en funciones, razón por la que no se rige por normas estatutarias, sino parlamentarias.[6]

Respecto a tales argumentos, desde mi óptica, en lo que hace al caso específico, representan **válidas restricciones a la tutela pretendida por la vía electoral**, adicionales a las ya comentadas, pues evidencian la naturaleza política —independiente de las características intrínsecas del derecho de acceso y ejercicio del cargo— de una decisión ligada a la actividad organizativa de una fracción parlamentaria y, por ende, de una legislatura. Sobre todo, cuando la normativa del partido político involucrado, no contempla como derecho de su militancia electa como congresista, la designación, permanencia o prerrogativas para fungir como líder de bancada.

Casos en que los límites pueden recibir una excepción (Tutela condicionada). Me parece que una primera excepción al criterio de excluir cuestiones parlamentarias de la competencia electoral surge en 2016, cuando la SSTEPJF conoció de un juicio de la ciudadanía,[7] donde se controvirtieron modificaciones a los documentos básicos de un partido político, referentes a la previsión de facultades de su dirigencia, para remover a los líderes parlamentarios en el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales.

Sobre el particular, la Sala Superior desestimó lo planteado en la demanda, acerca de que dichas facultades conculcaban la autonomía normativa del Poder Legislativo para definir su organización interna y vulneraban las prerrogativas concedidas por el derecho parlamentario a quienes son nombrados coordinadores de una bancada partidista. Para ello, esa juzgadora partió de considerar válida la inclusión de las mencionadas facultades en la normativa intrapartidista, en tanto los coordinadores parlamentarios, como legisladores electos bajo las siglas del propio partido, están vinculados a respetar la ideología, línea de acción y, por ende, los documentos básicos del mismo.

---

[6] Consideraciones reflejadas en la tesis XIV/2007, emitida por la Sala Superior bajo el 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)**".

[7] SUP-JDC-4372/2015.

Por consiguiente, a diferencia del citado asunto resuelto en 2007 —donde no existió previsión intrapartidista relativa al reemplazo del líder parlamentario y, por tanto, se concluyó que ese proceder debió regirse por las normas rectoras de la función legislativa— el litigio dirimido en 2016 radicó en confirmar la validez de normas estatutarias que regulan, expresamente, la atribución de una dirigencia partidista para remover a su coordinación de bancada, por inobservar el marco estatutario del instituto político y previo otorgamiento del derecho de audiencia.

De suerte que la aptitud para desempeñar esa función —en atención al vínculo indisoluble que naturalmente debe existir entre partidos políticos y sus personas afiliadas electas como legisladoras, traducido en la autorización legal para que éstas actúen de forma agrupada en la respectiva legislatura— ahora quedó supeditada a la regla que un partido político se autoimpuso, como aspecto que corresponde regular a su ámbito interno —en términos del artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos— pero no por ello, que sea ajeno a la revisión que compete a la jurisdicción electoral, dado que es susceptible de violentar derechos reconocidos a la militancia.[8]

En relación a este criterio, considero razonable **admitir la competencia de la jurisdicción electoral bajo tal hipótesis concreta**, ya que lejos de interferir innecesariamente en la organización del congreso, velará por la regularidad del funcionamiento interno de un grupo parlamentario —y no de sus interacciones con otras fracciones o instancias legislativas— a la luz de la voluntad partidista de ordenar el actuar de sus afiliados al ejercer como legisladores.

Cambio de paradigma sobre los límites (Tutela expansiva). En una tercera etapa, la SSTEPJF ha proclamado, como método para aproximarse a controversias con posibles repercusiones en lo parlamentario, distinguir si conciernen a una cuestión meramente política y de organización de una legislatura, o bien, traen consigo la violación del derecho al efectivo ejercicio del cargo, supuesto que ameritará protección electoral; esto, sustentado a su vez, en un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[9] a favor de la revisión judicial de actos parlamentarios, no materialmente legislativos, transgresores de derechos humanos.

Posición expuesta al resolver los litigios planteados por personas que ocupan diputaciones federales y senadurías, contra la omisión de ser incluidas en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión;[10] dando lugar tal problemática, a que la Sala Superior estimara pertinente precisar, bajo una visión progresista, cómo detectar en cada caso particular, la

---

[8] Estos motivos se advierten a partir de la lectura de las tesis LXXXVI/2016 y LXXXVII/2016, publicadas por la Sala Superior con los rubros "**GRUPOS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS DE UN PARTIDO POLÍTICO. ES CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE EN LA NORMATIVA INTERNA PARTIDISTA SE REGULEN ASPECTOS SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**" y "**GRUP OS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS. SU REGLAMENTACIÓN INTERNA SE RIGE POR EL ESTATUTO DEL PARTIDO POLÍTICO EN EL QUE MILITEN LOS LEGISLADORES**", respectivamente.

[9] Al dictar la Primera Sala sentencia en el amparo en revisión 27/2021.

[10] Resueltos en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, así como en el juicio electoral SUP-JE-281/2021.

frontera entre el derecho electoral y el parlamentario, a efecto de evitar que escapen de la tutela judicial, actos que terminen por violar derechos político-electorales.

Se advierte el ánimo de la SSTEPJF por esclarecer una cuestión aparentemente difusa para las personas justiciables, pero en la cual, en honor a la verdad —al menos en los antecedentes citados en este trabajo— la línea jurisprudencial de dicha juzgadora ha sido consistente, partiendo de analizar los disensos planteados, a la luz de la existencia de una violación al ejercicio efectivo del cargo para el cual se fue votado.

En todo caso, la virtud de los precedentes de esta tercera etapa —aun cuando la jurisprudencia que contribuyeron a generar,[11] no la refleje en su justificación— consiste en hacer énfasis en un aspecto antes inobservado: el ejercicio efectivo del cargo por la persona legisladora electa, como manifestación del voto de la ciudadanía que la eligió y, por tanto, del derecho a la representación efectiva; vertiente minusvalorada en litigios previos, por enfocarse a la ocupación de la curul sólo como expresión del voto pasivo.

Ese enfoque novedoso hizo posible que, como solución al conflicto ventilado en dichos precedentes, se reconociera la tutela electoral al derecho de las diputaciones o senadurías electas, pertenecientes a cierto grupo,[12] a ser consideradas para integrar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en tanto órgano de decisión y no de mero trámite —a diferencia de comisiones o comités— cuyo funcionamiento da continuidad a la representación popular en manos del Poder Legislativo. En consecuencia, consigue la doble finalidad de hacer efectivo el ejercicio del cargo parlamentario, y a la vez, de máxima efectividad al derecho de la ciudadanía a ser representada por quienes ella misma eligió.

Sólo bajo este matiz, que pondera el derecho a un auténtico ejercicio de la representación, con miras al pleno respeto al voto activo, convertido en mandato para actuar a nombre de la ciudadanía electora y en compromiso hacia ella —lo que, a mi manera de ver, no se opone a la jurisprudencia previa— es que estimo viable el escrutinio de actos parlamentarios por la justicia electoral.

Cuestión muy diferente, en la que me pronuncio a favor de la **prevalencia y sujeción a los límites marcados a la competencia electoral**, atañe a los actos que no signifiquen una afectación directa e inmediata en la representación popular, para cuyo ejercicio fueron electos quienes ocupan una curul, sino sólo revistan aspectos accesorios —como sería la integración de fracciones parlamentarias,[13] de comisiones o juntas directivas— que, si bien facilitan y organizan la función de una legislatura, no impiden a las personas legisladoras ser la voz de sus votantes en el congreso.

---

[11] Jurisprudencia 2/2022, emitida bajo el rubro "**ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA**".

[12] Sea una bancada partidista, de personas legisladoras independientes o no pertenecientes a una fracción parlamentaria.

[13] No obstante, parece que la Sala Superior se ha decantado por también revisar ese tipo de actos, como se advierte en el recurso de reconsideración SUP-REC-49/2022, tomado como el tercer precedente que originó la jurisprudencia 2/2022.