ENSAYO

Límites de la competencia material de los Tribunales Electorales con relación al derecho parlamentario

Introducción

En términos del artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder legislativo en México se deposita en un Congreso general, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

De acuerdo con diversos autores, el derecho parlamentario *"se refiere al estudio conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y que es parte del derecho constitucional relativo a la organización interna y funcionamiento del Parlamento. Es por ello que su definición implica el análisis de las normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización".*[1]

En dicha lógica, *"son objeto de estudio del derecho parlamentario: la estructura de las asambleas, su constitución e integración; el régimen de sus órganos de gobierno y grupos parlamentarios; reglamentos de procedimiento, actuación y disciplina; relación entre la Cámaras; organización interna y administración; y las relaciones del Poder Legislativo con otros órganos y organismos del Estado".*[2]

Por su parte, hablando de derecho comicial, Dieter Nohlen y Daniel Sabsay (Derecho Electoral-Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina-IIDH/CAPEL-1998), nos dicen que *"en la literatura científica y en el habla cotidiana conviven dos conceptos de derecho electoral, uno restringido y uno amplio. El concepto restringido hace referencia a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido. Este concepto es de hecho idéntico al de sufragio (voting rights). El concepto amplio alude al derecho que regula la elección de órganos representativos".*[3]

Ahora bien, es muy común que durante la elección de las mesas directivas en los congresos o durante el ejercicio de las legislaturas, se presenten diversos conflictos entre los grupos parlamentarios o entre las personas legisladoras, los cuales, en muchos casos, han sido sometidos a la competencia y jurisdicción de los tribunales electorales; sin embargo, si bien en un principio estos actos pudieran estar relacionados con el ejercicio del cargo legislativo, ello no implica necesariamente que sean materia electoral.

Al respecto, si bien la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la Jurisprudencia 12/2009, ha sostenido que es el órgano competente para conocer y resolver las controversias que se susciten respecto de la supuesta conculcación del derecho de ser votado en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo de los diputados; también lo es que en otros fallos ha delimitado el campo del derecho electoral con relación al parlamentario.

---

[1] http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=70

[2] http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=70

[3] file:///C:/Users/980041127/Downloads/12231.pdf

Por ejemplo, en la Jurisprudencia 44/2014, dicha Sala estableció que la integración de las comisiones legislativas se regula por el derecho parlamentario, porque la designación de sus miembros es un acto que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, por estar relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos, por lo tanto, no viola los derechos político-electorales del ciudadano en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo ni en el de participación en la vida política del país.

Asimismo, en la Jurisprudencia 34/2013, determinó que se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como son los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.

Finalmente, en la Tesis LXXXVI/2016, sostuvo que es constitucional y legal que en la normativa interna partidista se regulen aspectos sobre la organización y funcionamiento de los grupos o fracciones parlamentarias o legislativas de un partido político.

Desarrollo

En ese sentido, durante varios años, el TEPJF desarrolló una línea jurisprudencial encaminada a diferenciar los actos electorales de los parlamentarios.

Por ello, en diversos precedentes negó la razón a la parte actora, al considerar que estaba combatiendo la vida interna de los órganos legislativos; así, en su oportunidad, aprobó la citada tesis de jurisprudencia 34/2013, en la cual también sostuvo que se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como son los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones.

Sin embargo, la Sala Superior del referido órgano jurisdiccional, al resolver los expedientes: SUP-JE-281/2021 y acumulado, y SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, determinó por mayoría de votos ordenar a las cámaras de Diputados y de Senadores que, para la siguiente integración de la Comisión Permanente, se realizaran las propuestas con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad. Específicamente, también ordenó legislar a la Cámara de Senadores para garantizar que, en la Comisión Permanente, pudieran estar representadas senadurías sin afiliación parlamentaria.

La Sala Superior razonó en esos fallos que, en aras de garantizar la tutela judicial efectiva, era necesario realizar una nueva reflexión sobre su competencia respecto a controversias como las de los casos analizados, debido a que, históricamente, los actos parlamentarios han quedado fuera de su competencia; pero, conforme a criterios internacionales, el

derecho político-electoral a ser votado comprende la posibilidad de ejercer el cargo, así, este derecho es violado cuando se obstaculizan, a su vez, los derechos parlamentarios reconocidos a quienes desempeñan un cargo legislativo.

Estas sentencias son muy importantes, pues tal como se refiere en las mismas, en el marco normativo nacional no se contempla algún mecanismo judicial, adecuado y efectivo, para la tutela de los derechos político-electorales que se ejercen en el ámbito legislativo, tal como lo he manifestado en otros foros y que es necesario legislar a efecto de que las minorías parlamentarias, no sean excluidas por las mayorías.

Los asuntos tuvieron su origen en la elección de las y los legisladores integrantes de la Comisión Permanente de ambas cámaras, y en la inconformidad de diversos senadores sin grupo parlamentario que conforman al denominado Grupo Plural, así como una diputada y un diputado del partido político Movimiento Ciudadano que presentaron medios de impugnación, al considerar que el hecho de que sus grupos no tengan representación en la Comisión Permanente, genera una vulneración a sus derechos de representación, así como de acceso y ejercicio del cargo, derivados de su derecho a ser votados.

En ese orden de ideas, el 15 de diciembre de 2021, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) que determinó quiénes integrarían la Comisión Permanente para el primer receso del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura.

Inconformes con lo anterior, la diputada Ivonne Aracelly Ortega Pacheco y el diputado Jorge Álvarez Maynez, pertenecientes al grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano presentaron sendos medios de impugnación ante el TEPJF.

Así, el 26 de enero del año en curso, el Pleno de la Sala Superior del TEPJF resolvió el expediente SUP-JE-281/2021 y su acumulado SUP-JDC-1455/2021, ordenando a la Cámara de Diputados y a la JUCOPO que, en la próxima integración de la Comisión Permanente, las diputaciones estuvieran representadas en ese órgano bicameral conforme al principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

En la sentencia se especificó que, si bien asistía la razón a la parte actora de que se vulneraron sus derechos político-electorales de ser votada, en su vertiente de ejercicio del cargo, lo cierto es que no era posible ordenar que se repusiera el procedimiento, a fin de integrar nuevamente la Comisión Permanente, porque para ello sería indispensable que la Cámara de Diputados funcionara en pleno, lo cual no era posible debido al receso en el cual se encontraba.

Cabe recordar que este nuevo fallo constituyó un cambio de criterio respecto de la resolución dictada en el juicio ciudadano SUP-JDC-186/2021, en la cual la Sala Superior desechó la demanda de dos integrantes de la Cámara de Diputados que controvirtieron el acuerdo de la JUCOPO por el cual se propusieron las diputaciones integrantes de la Comisión Permanente, al considerarse que dicho proveído estaba inmerso en el Derecho Parlamentario, por tratar sobre la integración de un órgano legislativo, a fin de continuar los

trabajos del Congreso, lo cual no estaba en la competencia de la Sala Superior por ser ajeno a lo electoral.

Pues bien, el 7 y 24 de junio de 2022, al resolver los incidentes de incumplimiento y de imposibilidad de cumplimiento, la Sala Superior desestimó los argumentos de la JUCOPO y vinculó a sus integrantes y a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente para que dicha Comisión se integrara con todos los grupos parlamentarios.

Ahora bien, sin soslayar las atribuciones del TEPJF para dictar sentencias, es evidente que en este tema no existe unanimidad, pues tal como lo sostuvo el magistrado José Luis Vargas Valdez, existen otras voces que piensan que la litis estaba relacionada con el funcionamiento de los órganos legislativos, por lo cual, la competencia no es electoral, sino que se enmarca en el ámbito del derecho parlamentario, quedando un tufillo en el aire, sobre si efectivamente existió una invasión o no, en la vida interna del Poder Legislativo.

Conclusiones

Por lo tanto, lo ideal es que el Congreso legisle e implemente mecanismos internos de solución de controversias parlamentarias para evitar este tipo de decisiones polémicas por parte de las autoridades jurisdiccionales, pues cada vez es más común que durante la elección de las mesas directivas en los congresos o durante el ejercicio de las legislaturas, se presenten diversos conflictos entre los grupos parlamentarios o entre las personas legisladoras, los cuales, en muchos casos, han sido sometidos a la competencia y jurisdicción de los tribunales electorales; sin embargo, si bien en un principio estos actos pudieran estar relacionados con el ejercicio del cargo legislativo, ello no implica necesariamente que sean materia electoral.

Como puede verse, las decisiones del TEPJF pudieran parecer cuestionables para algunos y correctas para otros; sin embargo, lo deseable es mantener activo el debate, porque desde mi punto de vista, el no conocer el fondo de una impugnación sobe un acto que le impide a una persona legisladora ejercer su cargo al interior del Congreso, alegando que es derecho parlamentario, constituye un acto de denegación de justicia que la deja en estado de indefensión, pues no existe otro órgano jurisdiccional con competencia para dirimir ese conflicto.

Pero, por otra parte, lo cierto es que, aun con la sana intención de impartir justicia, los tribunales electorales también pueden invadir atribuciones de los congresos, alterando el funcionamiento de estos, al inmiscuirse en su vida interna, lo cual rompe los equilibrios políticos y vulnera la gobernabilidad del Parlamento, creando conflictos institucionales innecesarios.

En consecuencia, lo deseable es que se mantenga vigente el espíritu de la referida Jurisprudencia 34/2013, la cual establece que:

> *"El derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente. Sin embargo, este derecho no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual fue proclamado, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público. Por tanto, se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los*

órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado."

Ello aunado a la necesidad de contar con una basta producción doctrinal que sirva de marco teórico a las decisiones de las autoridades jurisdiccionales, a efecto de que las sentencias se emitan de manera fundada y motivada, respetando la división y autonomía de los poderes.

Bibliografía:

Berlín Valenzuela, Francisco. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1997, Pp. 244- 245.

Nohlen Dieter y otros, Compiladores. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Instituto Federal Electoral de México, Fondo de Cultura Económica de México, Primera Edición, 1998.

Santaolalla Fernando. Derecho Parlamentario Español, Madrid, Espasa Calpe, 1990.

Serna de la Garza, José María. Derecho Parlamentario, Mc Graw Hill, 1997.

Tosi, Silvano. Derecho parlamentario. Cámara de Diputados LVI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa. México. 1996.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Mesografía:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=70

Jurisprudencias: 12/2009, 34/2013, 44/2014

Tesis: LXXXVI/2016

Sentencias: SUP-JDC-186/2021, SUP-JE-281/2021 y acumulado, SUP-JDC-1453/2021, SUP-JE-281/2021 y su acumulado SUP-JDC-1455/2021

[redacted]

Moises Vergara Trejo