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

La pluralidad política en los órganos legislativos de nuestro país es relativamente nueva. Durante las décadas de dominio político del partido hegemónico, pasó inadvertido el debate respecto a la integración, organización y funcionamiento interno de los poderes legislativos.

A partir de la reforma política de 1977, donde se abrieron espacios para las minorías por medio del principio de representación proporcional, es que el Congreso de la Unión contó con representaciones minoritarias de fuerzas políticas opositoras. Así comenzó la pluralización de la representación política del Poder Legislativo en México, misma que fructificó de manera importante durante la década de los 90 del siglo pasado, al grado de que el Partido Revolucionario Institucional perdió su histórica mayoría en la Cámara de Diputados en la elección intermedia de 1997, y en la Cámara de Senadores en el año 2000.

Por estas razones, es que podemos advertir que hablar de los límites del control judicial por parte de los órganos jurisdiccionales electorales en los asuntos parlamentarios no vinculados con la creación de leyes, es un tema que se empezó a explorar en la primera década del siglo XXI. Es así, ya que dicho debate inició una vez que los órganos legislativos empezaron a integrarse de manera plural.

Realizadas estas reflexiones, procedemos a estudiar la evolución de la doctrina judicial respecto a la competencia material de los tribunales electorales en relación con el derecho parlamentario, específicamente respecto a los actos sin valor de ley, es decir, no nos referimos al control material de la potestad legislativa, de creación de leyes, cuyos recursos legales para controvertirlos están claramente previstos en nuestra Constitución, sino respecto al resto de actos legislativos que pudieran vulnerar los derechos políticos electorales de quienes ejercen funciones legislativas.

En este sentido, es importante aclarar, en primer término, que la autonomía del Poder Legislativo tiene sustento en el principio de división de poderes. Prueba de ello es que, anteriormente no eran admitidos recursos de revisión judicial frente a un sinnúmero de actuaciones parlamentarias.

Sin embargo, por lo que respecta a la competencia de los tribunales electorales para incidir en actos de naturaleza parlamentaria ha ido evolucionando por los criterios de la propia actividad jurisdiccional y no propiamente por la agenda legislativa. Con esto quiero decir que, han sido las diversas integraciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las que han ampliado la esfera de actuación judicial frente a ciertos actos intra-legislativos, entendidos estos como aquellos que no tienen valor de ley.

Los tribunales electorales siempre han asumido competencia para conocer actos de órganos legislativos que pudieran vulnerar el derecho a ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo. Sin embargo, las primeras aproximaciones jurisprudenciales distinguían entre actos meramente políticos y los actos de organización parlamentaria. En cuanto a los actos estrictamente políticos, la Sala Superior consideró que estos pertenecían al Derecho Parlamentario, por lo que no existía la posibilidad de ser analizados por un órgano jurisdiccional de materia electoral.

En este sentido, estableció conceptualmente que los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario 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".[1] Se emitieron diversos criterios advirtiendo que este tipo de actos son ajenos a la materia electoral, dando vida a la Jurisprudencia 34/2013, *"Derecho Político-Electoral de ser votado. Su tutela excluye los actos políticos correspondientes al Derecho Parlamentario".*

Bajo esta tesitura, el máximo tribunal de la materia dejó claro que, por ejemplo, la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos que conciernen directa o indirectamente con el derecho político electoral, al no incidir en aspectos relacionados a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que dichos actos deberían ser regulados por el derecho parlamentario administrativo.

Se llega a la conclusión anterior, mediante un análisis jurídico respecto a la naturaleza de las comisiones ordinarias del Congreso, considerándolas como órganos legislativos de organización interna, ya que tienen como tareas la elaboración de dictámenes legislativos, informes, opiniones, y de evaluación, o bien de análisis y dictámenes de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Así, de acuerdo con el Tribunal, estas comisiones obedecen a un aspecto exclusivo de organización interna de los órganos legislativos exentos de ser revisados por las autoridades electorales, ya que son actos de naturaleza propiamente política. [2] Bajo este criterio se constituyó la Jurisprudencia 44/2014, *"Comisiones Legislativas. Su integración se regula por el Derecho Parlamentario".*

En esta línea jurisprudencial, la Sala Superior determinó que, dentro de estas decisiones consideradas como estrictamente políticas y de organización interna de los órganos legislativos que se encuentran ajenos a la revisión de la materia electoral, es la designación o remoción de la persona que coordine un grupo parlamentario. De la reiteración de este criterio, nació la Tesis XIV/2007,[3] *"Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. La remoción del Coordinador de un Fracción Parlamentaria no es impugnable (Legislación de Campeche).".*

Los razonamientos anteriores predominaron por más de una década, siendo las autoridades electorales jurisdiccionales respetuosas y cuidadosas de la autonomía de los poderes legislativos, al no intervenir en aspectos concernientes al ámbito parlamentario. Es decir, se evitó, en lo posible, invadir el campo de actuación del poder legislativo.

Sin embargo, durante los últimos años, la Sala Superior ha evolucionado esta línea jurisprudencial. Al respecto, ha sostenido que es importante diferenciar que cuándo nos referimos a un acto es meramente político y de organización interna de un órgano legislativo que generen una afectación al derecho a ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo puede ser susceptible de tutela electoral.

---

[1] SUP- JDC-1711/2006.
[2] SUP- JDC-0327/2014.
[3] SUP-JDC-144/2007.

Para discernir esta serie de disyuntivas, los jueces deben examinar cada caso concreto, estudiar puntualmente cada una de las controversias y, en su caso, determinar si existe un derecho reconocido constitucional o legalmente que sea vulnerado por esa decisión parlamentaria.

La justificación del Tribunal Electoral es que existen casos que exigen adoptar "una postura progresiva en relación con la manera en que puede evolucionar la garantía del derecho a una tutela judicial efectiva ante una posible vulneración a los derechos político-electorales cuando se cuestionen actos u omisiones de los poderes legislativos distintos a la función creadora de disposiciones legales". [4]

Para efectos de lo anterior, se realizó una distinción de los actos parlamentarios en dos categorías: con y sin valor de ley. Es en este segundo grupo, es donde quedan comprendidos los actos de gobierno y los administrativos.

Además, por primera vez se hace referencia a que, si bien el poder legislativo tiene reconocida su autonomía e independencia frente a los demás poderes, sus actuaciones se deben ajustar a la Constitución y las normas aplicables, de manera que, si su actuar vulnera algún derecho humano, este puede ser sometido a análisis jurisdiccional. Siendo así, cuando se considere que los actos de las autoridades parlamentarias no se ajustan a la normatividad aplicable, se actualiza la competencia y legitimación del Tribunal Electoral para estudiar las controversias que se pueden suscitar.

El Tribunal sostiene este avance, principalmente, con base a la reforma al artículo 1° constitucional, del 10 junio de 2014. Ante ese nuevo criterio de progresividad que obliga a interpretar y aplicar las normas de manera que se otorgue la mayor protección a la ciudadanía, es que este Tribunal dejó sin vigencia los criterios primigenios mediante los cuales, entre otras cosas, no eran susceptibles de tutela judicial la confirmación de las comisiones ordinarias del Poder Legislativo.

En este sentido, la doctrina jurisprudencial determina que la revisión en sede jurisdiccional de ciertos actos intra-legislativos se justifica cuando estos vulneren los derechos de participación política de sus legisladoras o legisladores, ya que se ve socavada la legitimidad democrática y el sistema constitucional. La autonomía parlamentaria no puede afectar los principios constitucionales que sostiene el sistema de representación, especialmente de las mayorías y minorías o de sobre y sub representación.

Resulta ilustrativo de lo antes expuesto casos concretos similares en los que, tanto el Grupo Plural como Movimiento Ciudadano, reconocidos como grupos parlamentarios en el Senado de la República, recurrieron el haber sido excluidos en la integración de la Comisión Permanente. En este sentido, la Sala Superior consideró, modificando su criterio primigenio, que no se trata de un tema de carácter político o de organización interna del Congreso, sino relacionado con el derecho de las senadurías a integrar la Comisión Permanente, con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad. Para llegar a esta conclusión, se analizan a profundidad la naturaleza y las funciones de la Comisión Permanente, y se concluye que es un órgano de decisión, con funciones sustantivas. Derivado de esto, es que es dable revisar analizar su probable indebida

[4] SUP-JDC-1453/2021, SUP-JE-281/202.

conformación y la probable exclusión indebida de algunas senadurías. Lo que impediría el debido ejercicio del cargo y el derecho a ser votado. [5]

Un criterio similar adoptó la máxima autoridad jurisdiccional electoral en un asunto relacionado con la exclusión de un grupo parlamentario en la integración de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Oaxaca. En este asunto, la Sala Superior revocó una resolución emitida por la Sala Regional Xalapa mediante la cual se había determinado que el tribunal electoral local del estado referido no tenía competencia para pronunciarse respecto a la integración del órgano de gobierno legislativo. [6]

Se sostiene esta posición bajo el argumento de que el derecho a ser votado implica la posibilidad de desempeñar el cargo y se configura por los derechos y facultades, constitucionales, legales y reglamentarias, de quienes desempeñan un cargo legislativo. Estos derechos se integran por "el estatuto de la función de representación política", consistente en la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias. En este sentido al obstaculizar o inhibir el control parlamentario de estos grupos se lesiona el núcleo esencial de la función de representación y del control parlamentario.

En el proceso argumentativo del Tribunal Electoral acude al sistema interamericano de derechos humanos. Al establecer que el artículo 23 d la Convención Interamericana de Derechos Humanos reconoce como derechos de la ciudadanía tener acceso, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos de los Estados parte. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Petro Urrego vs Colombia, agrega que no basta con los derechos de la ciudadanía, sino que estos se deben de traducir en oportunidades, materializadas en la obligación de los Estados, de garantizar que los derechos políticos sean ejercidos de forma efectiva respetando el principio de igualdad, no discriminación y pluralismo político.

En conclusión, las actividades vinculadas con la organización, funcionamiento, división del trabajo y desahogo de tareas de los órganos legislativos internos pueden ser susceptibles de revisión en sede judicial, siempre y cuando incidan directamente con el derecho político electoral de ser votado en lo concerniente al acceso al cargo de diputado, ya que cada vez son más susceptibles de ser revisados judicialmente por los tribunales electorales.

Es verdad que, la doctrina jurisprudencial sigue siendo difusa. Es decir, se tiene la impresión de que, del análisis de cada caso concreto, los jueces electorales tienen un ámbito grande de discrecionalidad para determinar, en su caso, que actos parlamentarios son sujetos de tutela judicial al existir vulneración de derechos políticos de los funcionarios legislativos y cuáles no. Eso dependerá, como hemos visto, de las características, funciones y tareas del órgano legislativo y de los presuntos derechos que se pudieran ver afectados.

Por supuesto hay posiciones jurídicas que plantean una indebida invasión de los tribunales electorales en actos de naturaleza meramente parlamentarios no vinculados a la creación de leyes. Los cierto es que el Tribunal Electoral ya cuenta con facultades constitucionales para revisar y garantizar que las fuerzas políticas no resulten sub o sobre representadas en la

---

[5] *Idem.*
[6] SUP-REC-49/2022.

composición del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales, con el fin de velar por la autenticidad del sufragio y la correcta proporcionalidad de la representación política.

No omito mencionar que el Congreso de la Unión ya intentó establecer límites al Tribunal Electoral para intervenir en decisiones internas del propio Poder Legislativo, al adicionar, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2022, el inciso h), del numeral 1, del artículo 10, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establecía la improcedencia de los medios de impugnación: “Cuando se pretende 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”.

Al respeto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválida dicha disposición al considerar que vulneraba el derecho de los parlamentarios de contar con un recurso efectivo para recurrir ante la justicia electoral cuando sientan afectado su derecho de acceso y desempeño de los cargos públicos provocando con esto una limitante injustificada para tener una tutela judicial efectiva de los actos parlamentarios que vulneren los derechos humanos. [7]

Como podemos constatar, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral transitan con una ruta argumentativa similar para que sea mediante la jurisdicción electoral el control judicial de los actos parlamentarios intra-legislativos, sin que esto signifique vulnerar la autonomía de los órganos legislativos ni mucho menos el principio de división de poderes, sino, más bien, representa el acceso a la justicia de quienes ven afectados sus derechos en el ejercicio de los cargos de representación pública.

Gerardo Blanco Guerra.

[7] Acción de institucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022.