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

Jorge Alfonso De la Peña Contreras

El derecho parlamentario se ha definido como el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y las publicaciones de sus actos, acuerdos y determinaciones.[1] De ese modo, los actos o resoluciones relativos a la organización interna de los órganos legislativos se encuentran regulados y protegidos dentro del ámbito parlamentario.

Por ello, no es novedosa la discusión respecto a si el Poder Judicial puede intervenir, y hasta que grado, en la revisión de los actos intra-legislativos, y si esto afecta o no el modelo constitucional de equilibrio y división de poderes, pues el Poder Legislativo es el representante democrático de la ciudadanía y sus actuaciones deben tener una amplia protección, surgiendo la incógnita de cual es realmente el límite que tienen, en este caso, las autoridades jurisdiccionales electorales respecto a los actos emitidos por los órganos legislativos. Esto, porque no existe una reglamentación clara y precisa que delimite la actuación de las primeras, respecto a los segundos.

Dicho lo anterior, en primer término, es importante mencionar que el artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105, de la propia norma, la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en la materia electoral; al cual le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otras, las impugnaciones de actos y resoluciones que violenten los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

De este modo, se configura el denominado Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, regulado en el Libro Tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, el cual puede ser promovido por cualquier ciudadana o ciudadano cuando:

- Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto [credencial para votar];
- Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

[1] Juicios SUP-JDC-520/2018, SUP-JDC-480/2018, SUP-JDC-228/2014 y SUP-JDC-995/2013.

- Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.
- Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;
- Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales;
- Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales.
- Considere que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.[2]

Como se aprecia de lo antes mencionado, dentro de las atribuciones de la máxima autoridad jurisdiccional, en la materia electoral, no se encuentra alguna que expresamente la faculte para intervenir en actos o resoluciones emanadas del poder legislativo, como lo pueden ser la definición de la integración y funcionamiento de los distintos grupos parlamentarios o las distintas comisiones que se integran, es decir, su vida interna.

A razón de ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en principio, sostuvo una línea jurisprudencial constante respecto a que los actos de los órganos legislativos no podían ser revisados por los tribunales electorales, pues estos correspondían, en principio, a su organización interna, lo cual se encuentra dentro del ámbito parlamentario.

Por ello, estableció que, al existir un ordenamiento especializado que define la naturaleza de las actuaciones y procedimientos que corresponden a la organización interna de los Poderes Legislativos, por regla general, los actos que se funden en ese tipo de disposiciones no son revisables en la vía jurisdiccional en materia electoral, pues se trata de una materia ajena a su ámbito material de competencia.

En efecto, fue desde el año 2003 que la Sala Superior[3] sostuvo que se excluían 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.

---

[2] Artículo 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.
[3] Jurisprudencia 34/2013, de rubro: DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.

Asimismo, determinó que el objeto del derecho político-electoral de ser votado, implicaba para la o el ciudadano la posibilidad de contender en una candidatura a un cargo público de elección popular, así como para ser proclamado electo o electa conforme con la votación emitida, lo mismo que acceder al cargo, aspectos que constituyen el bien protegido o tutelado jurídicamente por el ordenamiento, agotándose, con ello, el derecho de acceso al cargo con el establecimiento de garantías y condiciones de igualdad para esto.

El criterio anterior fue posteriormente reiterado, al señalar la autoridad jurisdiccional electoral[4] que la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo. De ese modo, sostuvo que la designación de los miembros de las comisiones legislativas era un acto que incidía exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, por estar relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos, sin que fuera violatorio de los derechos político electorales de la ciudadanía en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo ni en el de participación en la vida política del país.

En ese tenor, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación continuó con el mismo criterio, al excluir de la materia electoral diversos actos, como lo eran: a) las designaciones o sustituciones de las coordinaciones parlamentarias; b) el cambio de diputaciones de un grupo parlamentario a otro; c) la integración de fracciones parlamentarias; d) las modificaciones estatutarias de los grupos parlamentarios; e) la integración de la Diputación Permanente; f) la entrega de recursos a las y los diputados, y g) la elección de integrantes de las mesas directivas.[5]

Sin embargo, fue a partir del 26 de enero de 2022, que la propia Sala Superior, al resolver el juicio SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, se planteó una evolución y precisión de su línea jurisprudencial, para diferenciar cuando un acto es meramente político y de organización interna de un órgano legislativo, y por tanto parlamentario, de cuando se trata de una controversia jurídica y de afectación al derecho de ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo, por tanto, susceptible de tutela electoral.

Posteriormente, a dicho precedente, se sumaron los diversos SUP-JE-281/2021 y SUP-REC-49/2022, lo que dio origen a la jurisprudencia 2/2022 de 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*

---

[4] Jurisprudencia 44/2014, de rubro: COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.

[5] Sentencias dictada en los expedientes: SUP-JDC-144/2007; SUP-JRC-7/2013; SUP-JDC-29/2013; SUP-JDC-995/2013; SUP-JDC-155/2014; SUP-JDC-1117/2014; y SUP-JDC-2778/2014.

CIUDADANÍA, en la que se estableció 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[6].

Ante ello, el 19 de abril de 2022, el legislativo federal emitió el decreto por el cual se adicionó un inciso h), al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para establecer que, los medios de impugnación ahí establecidos serían improcedentes cuando se pretendiera 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.

Esta reforma fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Acción de Inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, la cual declaró la invalidez del precepto adicionado, al considerar que se vulneraba el derecho a una tutela efectiva, ya que la norma contenía una prohibición absoluta que impedía al Tribunal Electoral ejercer su función de proteger los derechos político-electorales.

De ese modo, concluyó que la norma vulneraba el derecho de las personas integrantes del legislativo de contar con un recurso efectivo que les permita acudir a la jurisdicción electoral para que se protegiera su derecho de acceso y desempeño a los cargos públicos, generando una barrera de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva de los actos parlamentarios que es absoluta e incluso sobreinclusiva, al prohibir cualquier forma de judicialización de los actos internos del Congreso de la Unión, incluso de aquellos que pudieran oponerse directamente a la Constitución Federal y lesionar algún derecho humano.

No obstante, la Corte también refirió que no todos los actos parlamentarios son susceptibles de tutela judicial, sino únicamente aquellos que afecten el núcleo

---

[6] 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. **Hechos:** Legisladoras y legisladores promovieron diversos medios de impugnación electorales para controvertir actos y omisiones que atribuyeron a las Juntas de Coordinación Política de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y de un Congreso local, por considerar que se vulneró su derecho político-electoral a ser votados, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, en virtud de que, en algunos casos, no se les permitió integrar las Comisiones Permanentes; y, en otro, no hubo pronunciamiento sobre la solicitud de conformar un grupo parlamentario.
Criterio jurídico: 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.
Justificación: Este criterio surge como una evolución de las jurisprudencias 34/2013, de rubro DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO y 44/2014, de rubro COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO; ya que, a partir de una interpretación sistemática y progresiva de los artículos 1º, 17, 41, Base VI, y 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, considerando la jurisprudencia 19/2010, de rubro COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR; se reconoce que existen actos meramente políticos y de organización interna de un órgano legislativo que forman parte del derecho parlamentario. Sin embargo, también existen actos jurídicos de naturaleza electoral que inciden en los derechos político-electorales, como en la vertiente del ejercicio efectivo del cargo, los cuales pueden ser de conocimiento del Tribunal Electoral. Específicamente, el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo, implica que cada legisladora o legislador pueda asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función legislativa. Por tanto, el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, pues también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes, por lo que la naturaleza y tutela de esta dimensión está comprendida en la materia electoral. De esta manera, atendiendo al deber de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, las autoridades jurisdiccionales electorales deben conocer de los planteamientos relacionados con la vulneración de esta dimensión del derecho a ser votado y la naturaleza propia de la representación, por determinaciones eminentemente jurídicas adoptadas en el ámbito parlamentario.

esencial de la función parlamentaria; es decir, que se impida o dificulte el desempeño de las funciones de representación popular legislativa.

Con base en lo antes expuesto, encontramos que la delimitación de un acto meramente parlamentario a uno con incidencia en algún derecho político-electoral es muy difusa, lo que ha generado, en diversas ocasiones, que se considera que los tribunales electorales, tanto locales como el federal, exceden su competencia jurisdiccional al intervenir en diversos actos de los congresos que, no necesariamente, pudieran trascender a la afectación de un derecho, como lo pudieran ser las determinaciones de mero trámite o alguna manifestación efectuada en tribuna.

Ante ello, resulta necesario que, a fin de brindar certeza, se definan mecanismos legales y reglamentarios que determinen cuando un acto de un órgano legislativo pudiera vulnerar algún derecho político-electoral, competencia entonces de las autoridades jurisdiccionales electorales, o bien, que se establezcan mecanismos parlamentarios de solución de controversias que permitan garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos político-electorales y, en general, de los derechos a la participación política de las personas legisladoras cuando estas se pudieran ver afectados por una decisión de los órganos legislativos, en cuyo caso la competencia sería, ordinariamente, al congreso a través de los mecanismos que defina expresamente en su norma orgánica.

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a 17 de febrero de 2023

Jorge Alfonso De la Peña Contreras