La revisión jurisdiccional de los actos parlamentarios

Luis González Briseño

Hasta antes del día veintidós de febrero del año dos mil veintidós, existía un debate al interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de los límites de la competencia material de los Tribunales Electorales con relación al derecho parlamentario. En fechas anteriores se formó algunos criterios que establecían que la Justicia Electoral no tenía competencia para determinados actos que afectaban derechos políticos electorales de los ciudadanos y que acontecían en el Poder Legislativo, llámese Senado de la Republica, Cámara de Diputados y Congresos Locales.

De lo anterior da cuenta Luis Raigosa Sotelo en el cuadernillo numero 21 de temas selectos de Derecho Electoral, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No obstante, lo reseñado, el día veintitrés de febrero del año dos mil veintidós, la Sala Superior del Tribunal Electoral aprobó la formación de la jurisprudencia 2/2022; dentro del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1453/2021 y acumulado. La jurisprudencia estableció un cambio de criterio en cuanto al control judicial de los actos parlamentarios, el rubro se identifica así "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."

En el texto de la jurisprudencia, al referirse a los hechos, se señala que las legisladoras y los legisladores promovieron diversos medios de impugnación electorales. De los precedentes se advierte fueron: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, Juicio electoral y Recurso de reconsideración. Medios de impugnación utilizados 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.

A continuación, la parte sustantiva de la jurisprudencia radica en que se señala como criterio jurídico 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.

Criterio que no fue compartido por el Poder Legislativo, quien en respuesta reformó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, particularmente el articulo 10 para adicionar un inciso que señala la improcedencia de todos los medios de impugnación que tengan por objeto controvertir cualquier acto parlamentario ante el Tribunal.

Hasta aquí, la controversia planteada, por un lado un Poder Judicial Electoral, que establece competencia para conocer de determinados actos que se suscitan en otro Poder como el Legislativo en el ámbito del derecho parlamentario; es decir en la toma de decisiones y acuerdos colegiados, que permiten facilitar la gobernabilidad y convivencia de todos los integrantes del Poder Legislativo y por otro lado la resistencia o defensa de su competencia por parte del Poder Legislativo, para ver inatacables las decisiones tomadas en el seno de funcionamiento y derivadas de la aplicación del derecho parlamentario.

En cuanto a la justificación la jurisprudencia textualmente señala: "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."

De lo escrito hasta ahora es conveniente destacar que los actos parlamentarios, generan opiniones encontradas, por lo que cabe preguntarse ¿el derecho electoral está por encima del derecho parlamentario? o ¿el derecho parlamentario no puede estar sujeto a un control de otro poder que no sea el Poder Legislativo? Ambos cuestionamientos son válidos y vale la circunstancia en el presente ensayo, abordarlos.

En México existe la división de poderes, como una democracia, en que existe pesos y contra pesos, dicho sea de paso, a ningún país o nación le es sano que alguno de sus poderes esté por encima de otro, así como que en aras de crear un contrapeso se establezcan limitantes a un poder en benéfico de otro.

Es preciso señalar que el cambio de criterio por parte del Tribunal Electoral, vine precedido de lo que es de considerar una nueva interpretación hecha por la Primera Sala de la Suprema Corte un tiempo atrás de la fecha en que el Tribunal Electoral cambió el criterio, sucedió al resolver un amparo relativo a la impugnabilidad de actos legislativos en otras circunstancias la Primera Sala, abrió la posibilidad para revitalizar la discusión de la impugnabilidad de distintos actos intralrgislativos que se suscitan en la aplicación del derecho parlamentario.

A mayor claridad y puntualidad, el criterio adoptado en el mes de febrero del año dos mil veintidós, consiste en que no todos los actos de naturaleza parlamentaría pueden ser sujetos a un control jurisdiccional; los de naturaleza política, por tratarse a la manera en como se ejercita el poder al interior del Poder Legislativo, quedan fuera de la jurisdicción electoral. Solamente los actos parlamentarios de naturaleza jurídica que inmiscuyan aspectos que vulneren los derechos político-electorales como el de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo como legislador o legisladora, serán precedentes de ser sujetos y en su caso analizados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El nuevo criterio no fue unánime, ya que solo cinco de los siete magistrados votaron a favor del criterio y una magistrada y un magistrado, votaron en contra considerando sustancialmente que esa nueva competencia era indebida entre el ámbito del Poder Judicial y el Poder Legislativo.

El nuevo criterio adoptado, generó consecuencias jurídicas y políticas como se señaló con antelación; tales como el que la Cámara de Diputados reformó la legislación electoral para impedir la revisión de los actos parlamentarios; reforma que fue aprobada con rapidez.

Al abordar el primer cuestionamiento, es de apuntar que tanto el derecho electoral como el derecho parlamentario, son conjuntos normativos que deben de complementarse y armonizar, sin prelación alguna. Una nota importante es que el derecho electoral está tutelando derechos de ciudadano, mientras el derecho parlamentario regula actividades dentro del el Poder Legislativo y está sustancialmente dirigido a quienes son servidores públicos, es decir no se trata de un derecho que tutele a ciudadanos, sin que lo anterior expuesto, conlleve, jerarquías distintas que implique el sometimiento de una rama a otra.

Todo cuerpo normativo, debe tener una parte sustantiva, así como otra adjetiva, que permita contemplar derechos y el mecanismo o procedimiento para desarrollarlos o protegerlos. En el caso que nos ocupa es de advertir que el derecho electoral tutela un derecho sustantivo, mientras la aplicación o el acto o actos de los que se duelen quienes fueron parte en los medios de impugnación, combaten la adhesividad de la aplicación del derecho parlamentario en su perjuicio, al negárseles el derecho de formar parte de alguna comisión dentro del Poder Legislativo, por que no se les priva de ser legisladores y legisladoras, sino de formar parte de una comisión.

Así las cosas, a nuestra consideración podemos señalar que no existe una jerarquía superior de derecho electoral sobre el parlamentario, sino mas bien una complementación, por que quienes llegan a formar parte del Poder Legislativo ya que, lo hacen en el marco jurídico que establece el derecho electoral, para una vez que obtienen la representación ciudadana sujetarse al derecho parlamentario en su actuar y como cualquier persona agraviada en su caso por la aplicación u omisión de una norma, tienen el derecho de acceder a la justicia.

A mayor amplitud, quien se ve agraviado jurídicamente por la aplicación o inobservancia de una norma debe tener un medio de defensa que le permita se le repara la transgresión legal que haya sufrido, para conservar el estado de derecho al que se tiene derecho en una sociedad democrática. Dicho en otras palabras, todo acto de cualquier Poder del estado en perjuicio de cualquier ciudadano puede ser combatido legamente, mediante un medio de defensa.

Aunado a lo anterior no debemos de perder de vista que el nuevo criterio reconoce que existen actos meramente políticos y de organización interna de un órgano legislativo que forman parte del derecho parlamentario y los cuales el Poder Judicial

deja sino claro, si expresado, que sobre estos actos el nuevo criterio no afecta. Es decir, el criterio no va dirigido a ellos, sino a los 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.

En síntesis, es de apuntar que el criterio se refiere a la tutela de un derecho sustantivo emanado del propio derecho electoral, que en tal circunstancia si puede ser competencia de la autoridad Jurisdiccional electoral.

Igualmente es conveniente mencionar que para los actos meramente políticos y de organización interna de un órgano legislativo que forman parte del derecho parlamentario, debe de existir un medio de defensa que permita a quienes pueda afectar, impugnarlos, ya que de no ser así, dejaría en un estado de indefensión a quien se sintiera agraviado o agraviada, pero además de seguidos los trámites del medio de defensa, legitimar o no el acto impugnado, ya que en una democracia actual no es concebible la existencia de poderes absolutos, en perjuicio de cualquier ciudadano.

Ahora por lo que respecta al segundo cuestionamiento, es innegable que un poder del estado, no puede estar sujeto a otro, porque en tal circunstancia se vería seriamente afectada la división de poderes, lesionando directamente a los ciudadanos. Como también que exista un poder supremo por encima de los otros, por lo que en tal circunstancia lo que debe prevalecer es que exista un real y verdadera división de poderes del estado, en donde cada uno cumpla la facultades y funciones que las leyes le asigna, cuidando la existencia de pesos y contrapesos, para seguir una gobernabilidad. Misma que a su vez tenga como principales beneficiarios a los ciudadanos. A mayor claridad, en todo Estado democrático de derecho, es fundamental tener una división de poderes y normas jurídicas que permitan, la actuación de cada poder, sin que haya injerencia de otro.

Además de lo anterior también es importante que cada rama del derecho, como lo es el parlamentario, establezca medios de impugnación que permitan inconformase con los actos realizados, y que independientemente del resultado permitan la impugnación. Este como un medio de subsanar inconsistencias o bien confirma la legalidad de los actos, generando una legitimidad. Todo esto dentro del mismo Poder y así evitar en la medida de lo posible que otros poderes resuelvan cuestiones que consideran afectan mas haya de la vida interna, derechos que son objeto de defensa por cualquier autoridad.