Límites de competencia material de los tribunales electorales con relación al derecho parlamentario en México.

En México, la formación y el funcionamiento de los tribunales electorales se rigen por un marco jurídico bien definido, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte, las Leyes Electorales, hasta la línea jurisprudencial que ha construido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, todo ello en apego irrestricto a los principios rectores de la materia electoral. Estas leyes definen las atribuciones y responsabilidades de los tribunales electorales, así pues, con base en estas normas es lógico concluir que los órganos jurisdiccionales de México están bien validados como instituciones nacionales electorales caracterizadas por ser imparciales.

Así pues, la propia Constitución General establece que el Tribunal Electoral será, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y una de las funciones más importantes de los tribunales electorales es resolver controversias en materia electoral, garantizando los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, empero además proteger los derecho político electorales de la ciudadanía e impartir justicia en el ámbito electoral, ello, brindando certeza y confianza a la ciudadanía a través del refuerzo y visualización de la congruencia, neutralidad e imparcialidad en la impartición de la justicia electoral, lo anterior de acuerdo con el marco legal aplicable; tanto los tribunales electorales federales como los estatales tienen facultad para analizar las controversias que se les presentan en ámbito de su competencia.

Por otro lado, la doctrina ha precisado que el derecho parlamentario administrativo es el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, respecto a la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y entre diversas Cámaras. Ahora bien, se debe destacar que, en términos generales, los actos parlamentarios se pueden distinguir en dos categorías: con y sin valor de ley, en el segundo grupo quedan comprendidos diversos actos, entre ellos, los de gobierno interno y los administrativos.

Entonces, partiendo de que el estado mexicano se estructura de manera orgánica con base en la división de poderes propiamente establecida en nuestra Constitución, los Tribunales Electorales pertenecen al poder judicial, mientras que las cámaras, de senadores así como de diputados del congreso general como las locales son parte del poder legislativo, por lo que atendiendo en sentido estricto a la norma, estarían impedidas ambas figuras para tener injerencia en los asuntos de la otra.

Sin embargo, la intervención que pudiera tener la autoridad electoral jurisdiccional respecto al trabajo legislativo de los órganos parlamentarios, se constriñe a la

interpretación de los preceptos legales emanados precisamente del poder legislativo.

Empero los limites competenciales con los que se encuentran los Tribunales Electorales son visibles en la aplicación de las decisiones legislativas, hay cuestiones que se encuentran protegidas a nivel constitucional al margen del derecho parlamentario, como es el caso de la llamada inviolabilidad o inmunidad parlamentaria. Es decir, aun y cuando se exponga algún caso en concreto que sea competencia de la autoridad jurisdiccional en materia electoral, y si ésta está impedida para poder sancionar o intervenir en las decisiones y/o quehacer administrativo del poder legislativo y sus integrantes, los Tribunales Electorales legalmente se encuentran limitados a pronunciarse al respecto y vincular al órgano competente para actuar en consecuencia, en virtud de que forman parte del derecho parlamentario y no son susceptibles de ser analizados por los Tribunales Electorales.

Ahora, hasta antes del 2022, año en el que la línea jurisprudencia del máximo tribunal en materia electoral sufrió una modificación, el control de la regularidad constitucional de los actos del Congreso se había circunscrito al ejercicio de la labor propiamente legislativa, esto es, con valor de ley, la emisión de leyes o su procedimiento de elaboración. Respecto de los actos sin valor de ley, tanto la doctrina judicial de la Sala Superior, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación habían limitado la procedencia de los medios de defensa, lo que obedecía a una consideración a favor del poder legislativo tendente a garantizar la autonomía e independencia de la función parlamentaria, que encontraba su base en la Constitución, como ya se manifestó en el principio de división de poderes.

Es importante hacer mención a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una serie de parámetros a partir de los cuales reconoció la posibilidad de controlar en sede jurisdiccional, actos al interior del poder legislativo o sin valor de ley cuando estos son susceptibles de vulnerar derechos fundamentales; por parte de la Corte, se concluyó que, por regla cualquier acto u omisión de autoridad del Poder Legislativo, incluso cuando aquellos de naturaleza intra-legislativa, son justiciables cuando se afecte algún derecho humano, claro con excepciones reservadas para el Poder Constituyente o para el Congreso de la Unión a través de normas constitucionales.

Lo anterior, toda vez que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos no excluye del control constitucional los actos u omisiones del Poder Legislativo simplemente por ser un órgano representativo, por el contrario, se entiende que es un órgano constituido por la propia Constitución y, por ende, tiene el deber de cumplir las normas que lo rigen.

La implicación lógica de ese razonamiento exige que se reconozca que, si bien el poder legislativo debe contar con garantías que salvaguarden la función encomendada de forma autónoma e independiente, encuentra, como los demás poderes constituidos, una limitante, consistente en ajustar su actuación al orden constitucional y la demás normativa que le es aplicable, en las cuales se deben considerar sus propias disposiciones orgánicas y los principios en los que se

sustentan estas últimas. De manera que, si en su actuar vulnera algún derecho humano, éste se puede someter a escrutinio constitucional.

Para ello se debe partir de la noción de que incluso los actos sin valor de ley del parlamento pueden tener una dualidad de efectos, por un lado, estar limitados a estructurar y organizar las funciones internas del poder legislativo, lo que está exento de control jurisdiccional, y por el otro, incidir en el ejercicio de derechos político-electorales de sus integrantes en su vertiente de ejercicio al cargo, que si es sujeto a control jurisdiccional por parte de los Tribunales Electorales.

Así pues, el Congreso de la Unión es un órgano creado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, como tal, también se encuentra sujeto a límites y directrices, previstos en la propia Constitución, pero también en los ordenamientos jurídicos que regulan la materia parlamentaria y que derivan de su autonomía normativa para dictar sus propias normas reglamentarias o en su función legislativa. De manera que, cuando en su actuar, el Congreso de la Unión o sus órganos no se ajustan a estos parámetros y derivado de ello se vulnera algún derecho fundamental, se actualiza la competencia y legitimación de los Tribunales Electorales para estar en posibilidad de reparar los daños que inciden en el ejercicio de ese derecho.

Actualmente, se tiene un nuevo escenario de progresividad que impone interpretar los derechos humanos de manera que otorgue una mayor protección conforme evolucione su interpretación y aplicación, precisamente, el primer fundamento de esa interpretación progresiva es la propia reforma constitucional al artículo 1, toda vez que, a partir de ella se han abordado facultades a favor de los Tribunales Constitucionales tendentes a maximizar la protección de los derechos humanos.

La justiciabilidad de la actividad parlamentaria y, concretamente, la posibilidad que tienen los Tribunales Electorales para tutelar la protección de los derechos humanos, dentro de los cuales se destacan los político-electorales, tiene sustento en su propia naturaleza especial. Ahora, cierto es que los Tribunales Electorales son un órgano especializado en la defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía y máxima autoridad jurisdiccional en la materia y tienen competencia para interpretar y resolver sobre la constitucionalidad de los actos o resoluciones de los órganos administrativos en materia electoral, con la posibilidad de inaplicar normas que versen sobre cuestiones político-electorales que contravengan nuestra Carta Magna, como también es cierto que para la protección de los derechos político-electorales se dispone de un medio de control especial, el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la ciudadanía, cuya función primordial es la protección de los derechos humanos de naturaleza electoral.

De ahí que la nueva reflexión que se propone por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe ser interpretada en el sentido de que, si bien los actos internos del Poder Legislativo deben estar sujetos a la Constitución, cuando vulneren derechos humanos y éstos sean de índole electoral la competencia se actualiza en favor de los Tribunales Electorales.

Ahora bien, la Sala Superior ha sostenido que, el hecho de que los actos reclamados se imputen a una autoridad legislativa ello no implica que sus actuaciones se emitan exclusivamente dentro del ámbito parlamentario, de ahí que no todos los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario se han excluido de la tutela judicial electoral.

De ahí que, la disyuntiva se encuentra en la evolución y precisión de la línea jurisprudencial para diferenciar cuando un acto es meramente político y de organización interna de algún órgano legislativo, por tanto, parlamentario, de cuando se trata de una controversia jurídica e incluye analizar si en la controversia existe un derecho que sea vulnerado por una decisión de los órganos legislativos, por tanto, susceptible de tutela electoral. A partir de esa perspectiva, netamente jurídica, se puede analizar válidamente si, la determinación de un órgano legislativo afecta un derecho reconocido constitucional o legalmente para quienes integran los órganos legislativos, sin que involucre un aspecto meramente político y de organización interna de los congresos, lo cual como se ha expresado sería competencia de los Tribunales Electorales.

En esta tesitura es importante destacar que, si bien el poder legislativo goza de legitimidad en tanto que es un órgano democrático, si en el ejercicio de sus facultades vinculadas con su quehacer interno vulnera los derechos humanos de índole política-electoral socava entonces su propia legitimidad democrática y la lógica del sistema constitucional se interrumpe. En esa medida, la autonomía interna de la que goza no puede derivar en la afirmación categórica de que todos los actos vinculados con su funcionamiento interno impliquen que aquellos estén indisponibles para la jurisdicción Constitucional, la autonomía parlamentaria no puede ignorar los derechos que la Constitución reconoce directamente a todos los representantes democráticos, tanto a mayorías como a minorías.

Entonces, se considera que los actos meramente administrativos, su conocimiento escaparía a los alcances del Derecho Electoral, sin embargo, si su ejecución y consecuencias pueden tener incidencia directa en los derechos político electorales de algún ciudadano, atendiendo a la evolución de criterios por parte de la Sala Superior, es susceptible de ser revisado en la autoridad electoral jurisdiccional.

Es importante precisar que no toda acción del poder legislativo es controlable jurisdiccionalmente, sino solo aquellas decisiones eminentemente jurídicas que puedan tener una incidencia en los derechos político-electorales y, en general, de los derechos a la participación política de las personas justiciables (parlamentarias y parlamentarios). Así, por ejemplo, la determinación del número de las diputaciones y senadurías que integrarán la Comisión Permanente es una decisión del poder reformador de la Constitución y la misma no es susceptible de revisión judicial.

Sin embargo, existen otras decisiones netamente jurídicas que, si bien pueden ser tomadas en un contexto de un órgano de representación política, como los congresos, no pueden escapar al control jurisdiccional electoral, ya que pueden

afectar directa e inmediatamente los derechos político-electorales o de participación política de un grupo de personas titulares de una diputación, o bien de un grupo de parlamentarios. Y esta es la distinción que es necesario trazar a partir de esta nueva comprensión y reflexión de la doctrina jurisprudencial de la Sala Superior sobre la justiciabilidad de las decisiones jurídicas, distintas de los actos estrictamente políticos, porque se ha concluido que la vía electoral si es procedente y que, se debe analizar si se vulnera o no un derecho.

Como se demuestra a través del análisis anterior, existen ciertos limites para la competencia material en el sistema electoral mexicano, además, existen ciertas limitaciones dentro de los poderes legislativos con respecto a algunas acciones emprendidas por sus miembros, sin embargo, también debe reconocerse que hay varios casos en los que los Tribunales Electorales tienen jurisdicción sobre acciones tomadas por los miembros del parlamento, incluso cuando estas tienen un impacto en cuestiones diversas al proceso legislativo.

En consecuencia, se concluye que, si bien el derecho parlamentario regula las actividades internas de las legislaturas, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades y deberes, y las cuales, en estricto sentido no son susceptibles de análisis de los Tribunales Electorales, en razón de no tratarse de disposiciones legales, esa excepción cesa cuando se involucran aspectos relacionados directamente con la vulneración de un derecho político electoral.

Lic. Norma Beatriz Pulido Corral.