"LÍMITES DE LA COMPETENCIA MATERIAL DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES CON RELACIÓN AL DERECHO PARLAMENTARIO"

La vertiginosa evolución del derecho electoral en México y la consecuente hiperactividad de los órganos jurisdiccionales en la materia, indudablemente ha sido producto de una sociedad cada vez más informada y que cuenta con herramientas de comunicación más eficientes, lo que contribuye a desarrollar, al mismo tiempo, mayor interés de participación e involucramiento en la vida, organización y trabajo de nuestras instituciones públicas. Pareciera entonces que los conflictos que se someten a la decisión de las y los juzgadores electorales, así como las reacciones a sus resoluciones se agudizan, sin embargo, debemos considerar que la concepción democrática moderna se basa fundamentalmente en el binomio ***elección-representación***, pues por un lado, la ciudadanía ejerce su poder soberano a través del sufragio activo y exige, en consecuencia que su voto cuente, así como que quienes han obtenido el triunfo en las urnas realmente trabajen en beneficio del pueblo que les eligió para un determinado cargo y, por otra parte, las y los elegidos son también producto del sufragio en su vertiente pasiva, lo que trae aparejado sendos derechos y deberes de carácter legal, político y social, mismos que transitan en el marco del desempeño efectivo del cargo conferido y es precisamente en este segundo aspecto en donde se han presentado la mayor parte de las intervenciones de los tribunales electorales. A la par, no debe soslayarse que los derechos político-electorales, son una vertiente de los derechos humanos y que, de acuerdo a la Reforma Constitucional de 2011, todas las autoridades están obligadas a garantizar su pleno goce y ejercicio bajo el principio pro-persona o *pro-homine,* motivo por el que también una buena parte de los asuntos que se han sometido a la consideración de las y los juzgadores electorales, ha tenido que ver con que en las diferentes legislaciones se presentan lagunas o redacciones en los textos normativos que, en los hechos, restringen o de plano hacen nugatoria la efectiva participación política de la ciudadanía, en específico de ciertos sectores vulnerables, como es el caso de las mujeres, de las personas de origen o ascendencia indígena o miembros de comunidades de la diversidad sexual.

[redacted]

El tema que hoy nos ocupa, ha generado diversos posicionamientos y reacciones, casi todos de carácter político, pues algunas de ellas pudieran interpretarse como vulneración al principio competencial, como consecuencia de la aparente o real intervención excesiva de los tribunales electorales respecto de la autonomía de organización, desarrollo de los trabajos y vida interna de los órganos legislativos, incluyendo la llamada inmunidad parlamentaria, mismos que, en principio, se rigen por el derecho parlamentario y no son pocos los casos al respecto, pero el criterio imperante en las sentencias y acuerdos judiciales hasta ahora, ha girado en torno al respeto de la soberanía y la labor parlamentaria, aunque se ha procurado también ser muy claros al momento de pronunciarse respecto de conductas que ciertamente laceran la propia vida social en su idoneidad democrática, como cuando se trata de violencia política de género en contra de las

mujeres perpetrada por legisladores o funcionarios de Gobierno en el marco del debate legislativo al interior de los órganos correspondientes a esa función y que afecta su desempeño del cargo de elección popular como se podrá a´reciar en los siguientes precedentes:

1.- Este primer asunto está contenido en el expediente **SUP-REC-594/2019**, en el que, en el marco de una sesión celebrada en el Congreso de Morelos en la que se discutieron los cambios en los órganos de dirección de ese órgano legislativo, un diputado local de apellido Casas, al hacer uso de la voz, cuestionó la independencia y la autonomía, falta de capacidad y experiencia para el cargo de sus compañeras legisladoras, con las expresiones siguientes: ***"es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul". "[...] Y no es un tema de género, la Constitución que nos rige, habla de diputados no de mujeres [...] [...] Mi compañera Rosalinda y Nadia, pues vienen del gobierno fallido de Graco Ramírez y de la legislatura anterior. Y lamentablemente usadas, usadas sí, por el tema de género, porque sus maridos no pudieron ser diputados y las pusieron a ustedes, las pusieron a ustedes para cubrir esa cuota de poder y hoy vienen a destrozar a este estado y a hacer pedazos, lo digo de frente al pueblo de Morelos y sea el pueblo quien me juzgue [...] [...] Si decir la verdad como es, al chile pelón como se dice vulgarmente y le hablo al pueblo, les duele y les lastima; lo siento compañeras pa' qué se meten en esto, desde el momento que ustedes aceptaron una candidatura y estar aquí sabían las responsabilidades que lleva tener un cargo [...] [...] El día de hoy, sí les ha lastimado compañeras, no me importa [...] [...] Porque no se vale escudarse detrás de género cuando sus cochupos no les salen [...] [...] Pueblo de Morelos lamentablemente así son las cosas, tenemos que transitar en este Congreso, es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul, es cuanto".*** Una diputada morelense promovió una demanda ante el Tribunal Electoral Estatal de Morelos, manifestando que las expresiones del diputado constituían violencia política contra las mujeres. El tribunal local se declaró incompetente, señalando que el asunto no correspondía al derecho electoral, sino al parlamentario, y remitió la demanda a la Mesa Directiva del Congreso morelense. Inconforme con la decisión, la diputada impugnó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), solicitando que la Sala Superior atrajera el asunto. Ante la negativa del ejercicio de la facultad de atracción, la Sala Regional Ciudad de México conoció del asunto que confirmó la decisión del tribunal local, al señalar que, a su juicio, no se trata de un asunto electoral, pues no advirtió una afectación al ejercicio del cargo de la legisladora **(SCM- -JDC-1214/2019)**, porque las expresiones fueron realizadas durante una sesión legislativa y, por lo tanto, pertenecen al ámbito parlamentario y no pueden ser objeto de análisis por parte de la autoridad electoral, refiriendo el principio de inviolabilidad del discurso parlamentario, reiterada por los criterios de la SCJN, y apuntó que la diputada no queda en estado de indefensión, ya que la atención a su queja corresponde a los órganos internos del Congreso local. En la demanda presentada ante la Sala Regional Ciudad de México, la diputada argumentó también ser víctima de violencia política, al señalar, entre otras cuestiones, que ella y sus colaboradores fueron despojados de las oficinas que ocupaban en la sede del Congreso, que no se le convoca a las sesiones de este ni se recibe la documentación oficial que presenta ante la Mesa Directiva. Se resolvió que estos agravios, ya que no formaban parte

[redacted]

de la demanda inicial presentada ante el tribunal local; sin embargo, dictó órdenes de protección, con el objetivo de garantizar que la diputada pueda ejercer su cargo efectiva y libremente. En contra de la decisión de la Sala Regional, la diputada presentó un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF y al resolver se determinó que la demanda presentada por la diputada no puede ser atendida por la justicia electoral, pues la materia del caso corresponde al derecho parlamentario, por lo que "no es posible la interferencia externa de un órgano electoral que altere la inmunidad parlamentaria" **(SUP-REC-594/2019, hoja 13)**. A juicio de la Sala, el hecho de que las expresiones fueran realizadas por un diputado en ejercicio de sus funciones y en el marco de una sesión del Congreso implica que están protegidas por la inmunidad y únicamente pueden ser analizadas por los órganos correspondientes del Legislativo, bajo el criterio emitido en la **jurisprudencia 34/2013,** en la cual se señaló que 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, pues las expresiones realizadas en el marco de un debate parlamentario están protegidas por la inmunidad parlamentaria, y, si bien esta protección no es absoluta, la legalidad de las opiniones vertidas en su contexto puede ser analizada, y estas, eventualmente, sancionadas por el Congreso. Finalmente, se consideró que la infraestructura normativa del Congreso de Morelos, que prevé los deberes de conducta apropiada y establece mecanismos para atender las posibles infracciones, es adecuada y suficiente para conocer de las expresiones realizadas por el diputado Casas, determinar si estas constituyen violencia política en razón de género y, de ser así, imponer la sanción correspondiente, es decir, hacerse cargo de esta problemática, lo que permite que el Congreso encuentre "soluciones que atiendan el problema estructural que origina actos de discriminación y/o violencia en la sede legislativa" **(SUP-REC-594/2019, hoja 29).**

2.- (SUP –JE-281/2021 y SJUP-JDC-1453/2021) Otro caso relevante fue el relacionado con diversos Senadores y Senadoras sin grupo parlamentario que conforman el denominado Grupo Plural, así como una diputada y un diputado del Partido Movimiento Ciudadano (MC), quienes presentaron sendos medios de impugnación ante el TEPJF, 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. La Sala Superior determinó que si era competente para conocer de las impugnaciones pues estaban involucradas afectaciones directas al derecho de ser electo, en su dimensión de ejercicio efectivo del encargo, pues en aras de garantizar la tutela judicial efectiva, era necesario que esa instancia jurisdiccional realizara una nueva reflexión sobre su competencia; sin embargo, conforme a los 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, destacando que no se contaba en el marco normativo nacional con un mecanismo judicial adecuado para la tutela del derecho político electoral que se ejercen en el ámbito legislativo y, por lo tanto, ordenó a la Cámara de Senadores y a la JUCOPO que establezcan en su normatividad interna un procedimiento para garantizar a las senadurías independientes o sin grupo parlamentario una manera de integrar la Comisión mencionada y en su caso otros órganos legislativos, resolución que deberá ser aprobada en el periodo ordinario de sesiones que comenzaba el 1 de febrero y emitida y aplicada para la conformación de la próxima Comisión Permanente. Para el caso de la y el diputado la Sala consideró que el diseño para la conformación que la JUCOPO presenta a la Cámara de Diputados ya garantizaba que se hiciera con base en el principio de máxima representación efectiva y que MC contaba con el 4.6% de representación total, por lo que al haber sido excluido se vulneró su derecho de ejercicio del cargo, pues con independencia del porcentaje obtenido deben tener representación en la Comisión; ordenando que en la próxima integración de la Comisión Permanente fueran incluidos.

3.- Transfuguismo legislativo y representación ciudadana.- Por último, me quiero referir brevemente, por cuestiones de espacio, a un subtema del que poco se ha hablado pero que, sin duda ha despertado el interés de estudiosos de la materia política electoral y casi segura que en un futuro generará polémica, mismo que tiene que ver con la posibilidad de que las y los legisladores electos por algún partido político y, por lo tanto, pertenecientes a un grupo parlamentario determinado lo abandonen para pasarse o adherirse a uno distinto, pues dicha conducta pudiera interpretarse de dos maneras: Por un lado, como parte de un derecho subjetivo relacionado con la libertad de asociación política de las y los legisladores y, por el otro, como una probable distorsión a la representación ciudadana que les fue conferida en las urnas y con efectos directos al interior de los órganos legislativos, incluso afectando los principios de sobre y sub representación, aunque sin soslayar que las asignaciones se hacen al principio y no durante el ejercicio legislativo. En el primer caso no existe duda alguna que el derecho existe y puede ejercerse el cualquier momento, el problema se presenta en el segundo aspecto, fundamentalmente al tratarse de las y los legisladores que llegan al cargo bajo el principio de representación proporcional, pues la disminución de la representación política de un determinado grupo parlamentario por el abandono de sus integrantes, indudablemente merma su presencia y fuerza legislativa, además de otras prerrogativas, amén de su capacidad de negociación e interlocución dentro del órgano legislativo y, en ese sentido, el reto será dilucidar si esto compete a la materia electoral o parlamentaria como ya hay precedentes al respecto. **(SM-JRC-294/2015 y SUP-JE-27/2017).**

[redacted]

En los casos en que el Tribunal Electoral se ha pronunciado acerca de los límites entre el derecho electoral y el parlamentario destacan los criterios en los que señaló que exceden sus facultades el conocimiento de las situaciones relacionadas

con la designación o remoción de los coordinadores parlamentarios (tesis XIV/2007; **SUP-JDC-480/2018)**, la integración de las comisiones legislativas (jurisprudencia 44/2014) y la integración de los grupos parlamentarios **(SUP-JE-27/2017),** incluso cuando los cambios en esta afectan el cumplimiento de los límites constitucionales de sobrerrepresentación **(SUP-REC-95/2017 y acumulados).** Al mismo tiempo, la Sala Superior consideró que sí era competente de resolver los asuntos al tratarse por ejemplo de la omisión de la Cámara de Diputados de realizar el proceso de designación de las y los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral **(SUP-JDC-12639/2011)** y recientemente pronunciándose sobre la irregularidad de los procedimientos de la Cámara de Diputados para el proceso de designación de los próximos Consejeros del INE, a fin de que se corrijan. También aceptó pronunciarse acerca de los derechos de los parlamentarios, en particular del derecho de una diputada de contar con un pronunciamiento de la Cámara de Diputados respecto a una solicitud de licencia **(SUP-JDC-3049/2009)**. Finalmente, el TEPJF se ha pronunciado en un sinnúmero de casos acerca de las expresiones y opiniones emitidas por las y los legisladores en el desempeño de su cargo, en el ejercicio de sus competencias y funciones como parlamentarios, cuando se trata de posibles infracciones a las restricciones previstas constitucionalmente al uso indebido de recursos públicos o a la afectación de la equidad de la contienda **(jurisprudencia 10/2009).** La frontera que implica juzgar el comportamiento de las y los legisladores se ha cruzado (de forma reiterada) solo en los casos relacionados con los límites a la propaganda gubernamental y al uso indebido de recursos públicos, previstos constitucionalmente. Otro elemento fundamental del análisis de la competencia del TEPJF tiene que ver con la inviolabilidad parlamentaria y sus limitaciones, que hace referencia a la protección especial que se otorga a las personas que ejercen la función legislativa, para defenderlas de una persecución por motivos políticos que pudiera impedirles conducirse con autonomía e independencia, no obstante, conforme a los estándares internacionales, la inviolabilidad no es absoluta, sino que se sujeta a la regulación constitucional y legal. Usualmente, aplica solo cuando las expresiones son realizadas en el ejercicio de la función parlamentaria; debe ser interpretada de manera estricta, para no afectar los derechos fundamentales de terceros, y no protege ni las calumnias, ni las injurias, ni conceptos ofensivos contra personas o instituciones, ni la apología para la comisión de delitos.

A mi parecer, se debe insistir en el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos del derecho parlamentario, que permitan hacer valer los derechos y deberes constitucionales, legales y hasta éticos de las y los legisladores, procurando la mínima intervención d[redacted]udicar al equilibrio institucional establecido en [redacted]

JESÚS GERARDO SARAVIA RIVERA

[redacted]