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

Primeramente, cabe destacar que es el derecho electoral y parlamentario.

El derecho parlamentario, es el conjunto de normas que regulan la actividad del órgano legislativo, llamado comúnmente Parlamento y denominado, en la tradición mexicana y en las leyes vigentes Congreso de la Unión cuando se hace alusión al Poder Federal, o Congreso local, cuando la referencia es al Poder Legislativo de los estados de la Federación.

Por su parte, el Derecho Electoral, es una rama del derecho público que tiene por objeto regular el intercambio de gobernantes por medio de la reglamentación del sistema electoral, sus órganos, la división del territorio en zonas electorales, los procedimientos para la inscripción de electores y candidaturas, su financiamiento y propaganda, la votación, el escrutinio, la observación electoral y todos los asuntos contenciosos derivados de ellos.

Ahora bien, existen diversos problemas jurídicos que pueden ser presentados al escrutinio y solución de los órganos jurisdiccionales, es decir, ante los tribunales electorales locales, o bien ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según corresponda, demandas relacionadas con problemas o circunstancias que surgen al interior de las diferentes legislaturas locales, o del propio Congreso de la Unión.

Y es aquí cuando surgen los límites de competencia de la materia electoral sobre el derecho parlamentario, en razón que diferentes juicios están relacionados con los derechos político electorales de los ciudadanos a ser votados, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, y otros con actos meramente parlamentarios. Y en ocasiones, es posible que una cuestión parezca encuadrar dentro de un campo jurídico determinado, pero de un análisis detallado resultan aspectos que dificultan esa clasificación.

Para ejemplificar lo anterior, se destaca la sentencia dictada en el expediente SUP-JE-27/2017, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que su argumentación se basó en la distinción de las esferas de competencia respecto a la justicia electoral, refiriendo que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto someter al escrutinio las normas, actos y resoluciones para la tutela esencialmente de: "***I.*** *El régimen democrático en sus vertientes directa –tratándose de figuras como el plebiscito y el referéndum, entre otras- e indirecta, mediante la elección de representantes populares.* ***II.*** *Los derechos político-electorales del ciudadano, tales como el derecho al voto en ambas vertientes, el de asociación política (en materia electoral) y el de acceso y efectivo ejercicio del cargo, así como todos los derechos fundamentales que aun cuando su núcleo no sea estrictamente electoral, se encuentren vinculados con este campo del Derecho.* ***III.*** *Los principios y reglas que norman la organización y celebración de cada una de*

las etapas y actos jurídicos que se desarrollan en los procesos electorales, a fin de garantizar que las elecciones serán libres, auténticas y periódica.

Esto es, que dicho sistema tiene por objeto someter a control de constitucionalidad las normas, actos y resoluciones que puedan vulnerar alguno de los ámbitos antes referidos, constituye uno de los principales objetivos de la justicia constitucional en materia electoral, puesto que con ello se salvaguardan las decisiones políticas y, coetáneamente (sic), los principios de máxima relevancia en el ordenamiento constitucional."

Como se advierte de lo anterior, se precisó cuál era la competencia en materia electoral, por lo que se consideró que las normas que componen el derecho parlamentario van dirigidas entonces a la regularización de la actuación de los legisladores en función de alcanzar su cometido, esto es, a elaboración de normas; asimismo, a regular el número de personas que integran sus órganos de gobierno, la estructura de las cámaras, de la Comisión Permanente, las facultades de cada uno, el tipo y número de comisiones ordinarias y extraordinarias, los mecanismos por los que se presentan toda clase de iniciativas y minutas, la manera en que trabajan las comisiones dictaminadoras, etc. De ahí que cuando se presentaban circunstancias o inconformidades con lo anterior, es que se acude al juicio de la ciudadanía, estimando que se tratan de actos electorales, cuando en realidad son actos parlamentarios.

Otro ejemplo de un acto en materia electoral es la propia diputación, misma que no se agota con el proceso electivo, pues comprende el derecho a permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes. Por tanto, no todos los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario se han excluido de la tutela judicial electoral respecto al derecho de ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo; es decir, cuando existe una violación al derecho de desempeño del cargo ante la obstaculización en el ejercicio de los derechos que integran el núcleo de la función representativa parlamentaria, o bien, cuando se adoptan decisiones que controvierten la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.

Luego entonces, el derecho parlamentario lo constituía un espacio de organización y funcionamiento sólo de los órganos de representación popular colegiados, bajo la forma de asambleas o congresos, de expresión necesariamente plural, propios de un régimen democrático. En este sentido, su objeto era regular su integración y organización internas, a partir de sujetos de derecho que cuentan con la calidad jurídica de representantes electos y que ejercen algunas de las funciones de mayor importancia que las organizaciones estatales modernas asignan, a través de sus constituciones y los ordenamientos que las desarrollan, a los órganos de poder, como son las funciones de legislar, representar y controlar la acción política de otros órganos señalados en la propia regulación constitucional.

Sin embargo, recientemente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha optado nuevos parámetros y fijado una línea jurisprudencial para establecer que ciertos actos parlamentarios pueden incidir en

los derechos político electorales de los integrantes de un órgano legislativo y ser susceptibles de ser revisados ante las autoridades jurisdiccionales electorales para su restitución.

En efecto, en febrero del año próximo pasado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobó la Jurisprudencia 2/2022, con la que da un giro de trescientos sesenta grados, al cambiar de criterio respecto al control judicial de los actos parlamentarios, en la que se indica que en algunos casos si pueden estar sujetos a dicho control, estableciendo a la letra lo siguiente: "***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.

Asimismo, en abril del mismo año, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma aprobada por el Congreso de la Unión al artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en adicionar en un inciso la improcedencia de todos los medios de impugnación que pretendan controvertir cualquier acto parlamentario ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación con el criterio adoptado por la Sala Superior; esto es, el Congreso de la Unión reformó la normativa electoral que establecía que en ningún supuesto sus actos parlamentarios eran susceptibles de revisión o control judicial por parte del Tribunal Electoral. De ahí que ahora los actos parlamentarios sean controversiales.

En referencia a lo anterior, se puede advertir la existencia de una línea muy delgada entre el derecho electoral y el derecho parlamentario, y como consecuencia, una confusión en cuanto a los actos impugnables en sede jurisdiccional, dado que se está evolucionando; esto es, anteriormente, se alegaba el derecho a integrar una comisión, o casos análogos relacionados con el ejercicio de la función legislativa, acto que únicamente se podía analizar desde la perspectiva del Derecho Parlamentario, sin embargo, a partir de la reforma a la Constitución específicamente en su artículo 1º, se tiene un escenario progresivo, que impone interpretar los derechos humanos de manera que otorgue una mayor protección conforme evolucione su interpretación y aplicación, y es a partir de esa reforma las facultades de los Tribunales son en esencia la de maximizar la protección de los derechos humanos.

Y esto a raíz de lo resuelto en el amparo en revisión 27/2021, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que estableció una serie de parámetros a partir de los cuales reconoció la posibilidad de controlar, en sede jurisdiccional, los actos intra-legislativos o sin valor de ley, cuando estos son susceptibles de vulnerar derechos fundamentales. Y en ese caso, el problema jurídico resuelto fue determinar si era posible o no cuestionar un acto u omisión del Poder Legislativo que forma parte de sus diferentes actuaciones u organización interna (en ese precedente en concreto, el uso de un mecanismo de votación por cédulas secretas) y que ocurren dentro de la lógica del derecho parlamentario.

Luego entonces, la reflexión que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación exige que los tribunales electorales puedan analizar la posibilidad de someter a su escrutinio aquellos actos que resulten del ejercicio de la función legislativa sin valor de ley o actos intra-legislativos, cuando se cuestione que los mismos han vulnerado un derecho humano, en particular, el ejercicio de un derecho político-electoral.

En conclusión, el criterio adoptado debe atender al pleno respeto del marco de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal y Local que encuentra sustento en el principio de división de poderes; y, por el otro, a las

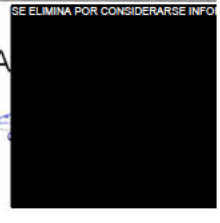
facultades que legalmente se tiene para controlar los actos del parlamento para no afectar la autonomía del Poder Legislativo. Sin embargo, se precisa que los tribunales electorales locales tienen la función principal de controlar todos los actos de las autoridades que eventualmente puedan incidir en los derechos político-electorales, de ahí que se considera la clave para separar lo electoral de lo parlamentario.

Así, la soberanía interna de los poderes legislativos, es compatible con la garantía plena del derecho a una tutela judicial efectiva cuando se trastoque el derecho humano de carácter político-electoral a ser votado y su alcance, que impone tutelar la permanencia y el desempeño en el cargo correspondiente. Además, que en la actualidad se debe tener una visión más amplia de justicia de los derechos humanos derivado de un nuevo escenario de progresividad, de conformidad con la mencionada reforma constitucional de junio de dos mil once.

Es decir, no toda determinación 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, porque hay fallos jurídicos que no pueden escapar al control jurisdiccional electoral, en el caso que afecten directamente derechos político-electorales o de participación política de un grupo de personas titulares de una diputación, o bien de un grupo de parlamentarios. Por lo que, a partir de esta nueva comprensión y reflexión de la doctrina jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a la justiciabilidad de las decisiones jurídicas, es que hay que hacer una distinción de los actos estrictamente políticos.

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, y por el otro lado, incidir en el ejercicio de derechos político electorales de sus integrantes en su vertiente de ejercicio del cargo.

Fuentes:

- Sentencia dictada dentro del expediente SUP-JE-27/2017, del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-00027-2017#:~:text=Esta%20Sala%20Superior%20considera%20que,a%20trav%C3%A9s%20del%20juicio%20electoral
- Resolución recaída al amparo en revisión 27/2021, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-06/AR-27-2021-25062021.pdf
- Jurisprudencia 2/2022 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2022&tpoBusqueda=S&sWord=2/2022

A T E N T A M E N T E: VERÓNICA HERNÁNDEZ CARMONA