ENSAYO
Límites de la competencia material de los Tribunales Electorales con relación al derecho parlamentario

I. Introducción. II. Definición de los actos políticos y/o parlamentarios. III. Evolución de la línea jurisprudencial trazada entre el derecho electoral y el derecho parlamentario. IV. La tutela de los derechos político-electorales en el ámbito parlamentario. V. Conclusión.

I. Introducción.

Podemos decir que el derecho electoral como rama del ámbito público es novedosa, pues en comparación con otro tipo de materias, se ha gestado durante en el último siglo a partir de múltiples controversias derivadas de un mayor interés de la sociedad en participar en los asuntos públicos del país.

Sin embargo, a fin de ir mitigando aquellas lagunas generadas por esta nueva realidad, el Estado en coadyuvancia con los poderes públicos, partidos políticos y sociedad civil, han llevado a cabo la implementación de reformas al ordenamiento jurídico en aras de adaptar las reglas establecidas a las condiciones que en ese momento exija el sistema político.

Lo anterior, ha permitido establecer que a pesar de su corta historia, a través del derecho electoral se ha podido regular diversas temática para maximizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía; basta recordar el derecho a votar y ser votada de la mujer, la creación de instituciones electorales autónomas para organizar y calificar las elecciones, hasta la generación de acciones afirmativas en favor de los sectores que históricamente habían sido objeto de exclusión de la vida política de nuestro país.

Sin embargo, es evidente que dicha transformación no se agota ahí, sino que a través de decisiones jurisdiccionales, también se han podido mitigar diversos aspectos que en principio no fueron regulados por el poder legislativo y que ameritaban una atención particular.

El ejemplo de ello, lo representan aquellas controversias suscitadas al interior del poder legislativo pero que a su vez fueron sujetas al escrutinio de los tribunales electorales de nuestro país, al existir una posible vulneración de algún derecho político-electoral, específicamente al derecho a ser votada y votado.

A partir de lo expuesto, a través del presente ensayo quisiera realizar un análisis de los diversos criterios que con relación al derecho parlamentario han sido establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de los cuales, se ha establecido una línea jurisprudencial respecto a la competencia de las autoridades jurisdiccionales electorales para conocer de ese tipo de controversias.

II. Definición de los actos políticos y/o parlamentarios.

Debemos señalar que en una primera etapa, la referida Sala Superior asumió una actitud de respeto hacia la organización política y parlamentaria de los órganos legislativos al determinar que aquellos actos que deriven de su funcionamiento no podían ser objeto de una tutela en la vía electoral sino a través de los propios mecanismos que tuviera el propio órgano legislativo.

En una primera etapa, se estableció que el derecho político de acceso al cargo se agotaba con el establecimiento y garantía de las condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente, sin que con

dicho derecho se pudieran comprender otros aspectos que no fuesen connaturales al cargo para el cual fue proclamado, ni se refiera a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público.

A partir de lo anterior, a través de la jurisprudencia 34/2013 de rubro "DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO", se determinó que los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, tales 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 a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, eran ajenas a la materia electoral.

En primera instancia dicho criterio fue reiterado por la Sala Superior al analizar aquellas decisiones de los poderes legislativos relacionadas con la integración de las diversas comisiones parlamentarias y respecto de lo cual, se determinó que la integración de las comisiones legislativas no podía involucrar aspectos relacionados directa e inmediatamente con algún derecho político-electoral sino al ámbito parlamentario ya que escapaban a la materia de la elección y proclamación o acceso al cargo. El anterior razonamiento, dio lugar a la jurisprudencia 44/2014 de rubro "COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO."

Así, a través de ese criterio, se determinó, que todas aquellas actividades que se encuentren íntimamente vinculadas con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos Legislativos se ubicaban en el ámbito del derecho parlamentario, de ahí que no podían ser sujetos de algún control en la vía político-electoral. Sin embargo, es importante destacar que dicha discusión no quedó ahí, pues en controversias posteriores se sometió a una revisión jurisdiccional aquellos casos en los que diversas legisladoras o legisladoras por decisión propia removían a sus coordinadores parlamentarios.

Así, al resolver dicha temática, la Sala Superior en la tesis XIV/2007 de rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE), determinó que la remoción del coordinador de una fracción parlamentaria no podría ser analizada en la vía del juicio de la ciudadanía, puesto que ello formaba parte del derecho parlamentario, al estar íntimamente vinculada con la función legislativa.

Esto es, se determinó que en ese tipo de designaciones se involucra la naturaleza estructural interna del Congreso del Estado, pues conforme a sus leyes orgánicas se advierte que la finalidad de los grupos parlamentarios es la de coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y representan una manera de organización interna del trabajo legislativo.

Como se observa, en una primera aproximación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó de manera específica que aquellos actos que tuvieran relación con la funcionalidad del órgano legislativo o su estructura interna, no podrían ser sujetos a algún tipo de control en la materia político-electoral sino en la parlamentaria, al formar parte de su propio funcionamiento u organización interna.

III. Evolución de la línea jurisprudencial trazada entre el derecho electoral y el derecho parlamentario.

Ahora bien, no obstante que ya existía un criterio consistente en relación con la distinción de los actos electorales respecto de los parlamentarios, con posterioridad a los criterios establecidos, se determinó que si bien los actos legislativos se regulan por el derecho parlamentario, lo cierto es que se dejó en claro que podían existir controversias que, a pesar de que surjan al interior de dichos órganos colegiados, sí podían trastocar algún derecho de naturaleza político electoral.

Para establecer esa distinción, la Sala Superior al resolver el juicio electoral SUP-JE-281/2021, determinó que para poder analizar si la determinación de un órgano legislativo lesionaba un derecho reconocido constitucional o legalmente, era necesario que:

- Cuando se presenten medios de impugnación para controvertir actos del órgano parlamentario, es necesario analizar si existe una afectación a un derecho político-electoral, porque de existir, los tribunales electorales sí son competentes para conocer y resolver el fondo de la controversia;
- Derivado de lo anterior, cuando se presente un medio de impugnación para controvertir un acto parlamentario, el tribunal competente debe analizar el caso concreto para determinar si se afecta o no un derecho político-electoral.

A partir de lo expuesto, se enfatizó que con esta nueva evolución de la distinción entre actos electorales y parlamentarios, se podría garantizar por una parte, que los actos meramente políticos y de organización interna de los órganos legislativos queden en el ámbito de los propios congresos y sean éstos los que resuelvan las posibles controversias, por ejemplo: la integración de las fracciones parlamentarias o los relativos a las remociones de los coordinadores de las bancadas.

Asimismo, porque con dicho criterio evolutivo podría determinarse que cuando existan derechos político-electorales o de participación política que posiblemente sean vulnerados por los órganos legislativos, sin ser meramente actos políticos ni de organización interna, los tribunales electorales sí podrían contar con la competencia necesaria para determinar si algún acto afectó el derecho a ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo.

IV. La tutela de los derechos político-electorales en el ámbito parlamentario.

A partir de la citada determinación, la perspectiva respecto de los actos de naturaleza parlamentaria mutaron respecto a su impacto en el derecho electoral, pues con dicho criterio por primera vez se abrió la posibilidad de que aun y cuando alguna controversia surgiera al interior de la función legislativa, las mismas si podían ser analizadas en la vía electoral, al existir una posible vulneración a los derechos político-electorales de las y los legisladores, principalmente en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Por ejemplo, en los expedientes SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, SUP-JE-281/2021 y acumulado y SUP-REC-49/2022, diversas legisladoras y legisladores promovieron medios de impugnación en materia electoral, a partir de los cuales controvirtieron 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.

Los actos que en ese momento impugnaron, consistieron en algunos casos, que no se les permitió integrar las Comisiones Permanentes; y, en otros, que tampoco había existido un pronunciamiento sobre la solicitud de conformar un grupo parlamentario.

Al respecto quisiera destacar el criterio adoptado en el último recurso señalado, pues el mismo derivó de una determinación emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, quien en primera instancia consideró que sí tenía competencia (electoral) para conocer de la omisión atribuida a la Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso de esa entidad, de turnar en tiempo y forma la petición de constituir un grupo parlamentario, así como la falta de inclusión la orden del día de dicha petición y su falta de reconocimiento en dicha sesión.

Como se observa, a pesar de en principio, dicha controversia se había generado al interior del órgano legislativo, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca consideró que contaba con la competencia necesaria para avocarse a su análisis, puesto que ello podía implicar la vulneración al derecho político-electoral a ser electo en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Si bien es cierto que ante la Sala Regional Xalapa se revocó dicha determinación, por considerar que el acto no era de naturaleza electoral sino parlamentaria, la Sala Superior en última instancia estimó que tal como lo había resuelto el Tribunal Electoral Local, la omisión combatida sí era electoral, pues con los actos señalados se habían trastocado los derechos político-electorales de las y los recurrentes.

A partir de ese nuevo criterio se estableció que, si bien en principio ya se había determinado que los actos legislativos formaban parte del derecho parlamentario, lo cierto es que debía asumir una interpretación progresiva que permitiera concebir a los derechos humanos de una manera en la que otorgaran una mayor protección.

Así, se estimó viable que las instancias jurisdiccionales electorales pudieran analizar aquellas controversias relacionadas con la vulneración a los derechos parlamentarios de los justiciables, pues formaban parte del contenido de su derecho político-electoral a ser votadas y votados, en la dimensión de ejercicio efectivo del encargo y, porque asumir una postura distinta, incumpliría a plenitud el deber de garantía en relación con el derecho a una tutela judicial efectiva, en términos de lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta nueva forma de interpretar los derechos humanos en el ámbito parlamentario surgió 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 CIUDADANÍA", a través de la cual, se hizo patente la evolución de las jurisprudencias 34/2013 y 44/2014 ya citadas, dado que el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo en el ámbito parlamentario, implicaba que cada legisladora o legislador pudiera asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función legislativa.

Así, se determinó que el derecho a ser votado no se podía agotar con el proceso electivo, pues también comprendía la posibilidad de permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes, por lo que la naturaleza y tutela de esa dimensión debía ser comprendida en la materia electoral.

De esa manera, atendiendo al deber de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, se determinó que las autoridades jurisdiccionales electorales debían conocer de aquellos planteamientos relacionados con la vulneración de esa dimensión del derecho a ser votado, aunque derivaran de determinaciones jurídicas adoptadas en un recinto legislativo.

V. Conclusión

Ahora bien, una vez establecida la evolución de la incidencia del derecho electoral en el ámbito parlamentario, podríamos cuestionarnos ¿Hacia dónde vamos? ¿Cuál sería el límite del derecho electoral en el ámbito parlamentario? Lo anterior, porque uno podría pensar que la discusión en cuanto hace al tema concluyó con la evolución de la línea jurisprudencial trazada por la Sala Superior. Sin embargo, tal como lo referí en la introducción del presente ensayo, la realidad social y política de nuestro país no es estática sino que con el tiempo evoluciona y se adapta a la realidad del momento.

El ejemplo más claro, radica en que el ocho de febrero del año en curso, la Sala Superior resolvió el recurso de reconsideración SUP-REC-506/2022 por el que se controvirtió una sentencia de la Sala Regional Xalapa relacionada de igual forma con un acto de naturaleza parlamentaria.

Sin embargo, a diferencia de los asuntos descritos en el presente trabajo, la materia no se relacionaba con alguna actuación que derivara del funcionamiento interno del aparato legislativo, sino con la posible existencia de violencia política en razón de genero en contra de una diputada local por parte de un funcionario público ajeno al recinto parlamentario. Por ende, la importancia del asunto no radicó en determinar la existencia o no de la violencia alegada sino en definir si los posibles actos cometidos por un funcionario externo al recinto legislativo debían resolverse en la vía parlamentaria o, en su defecto, si la investigación atinente debía recaer en las autoridades electorales.

Al final del día, el pleno de la Sala Superior determinó (por mayoría de votos) que la controversia de fondo debía analizarse en la vía electoral puesto que las expresiones denunciadas se habían realizado en respuesta a una legisladora local quien participaba en la comparecencia como parte del ejercicio de su encargo y, sobre todo, porque el funcionario público denunciado carecía de inmunidad parlamentaria como sí la tienen las legisladoras y legisladores del Congreso del Estado de Veracruz.

A partir de todo lo señalado, puedo concluir señalando que la incidencia del derecho parlamentario en el electoral (y viceversa) seguirá persistiendo, pues como vemos, existen diversas aristas que, como base del funcionamiento legislativo se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos político-electorales, de ahí la necesidad de que las propias autoridades electorales continúen definiendo los alcances de su competencia para conocer de este tipo de asuntos y por ende, se colmen aquellas lagunas que existen al respecto.

[redacted]

Mtro. Hugo Enrique Casas Castillo.

[redacted]