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

Armando Coronel Miranda

La línea jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en torno al control judicial de los actos parlamentarios tradicionalmente giraba en torno a la siguiente premisa[1]: la tutela de los derechos político-electorales excluía la revisión de los actos de organización interna del poder legislativo.

Dicho criterio se consolidó con carácter obligatorio al ser establecido en diversas tesis y jurisprudencias[2], entre las cuales destaca la siguiente: DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.

Esta jurisprudencia precisa que el objeto del derecho político-electoral de ser votado implica tanto la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, como ser proclamado electo, en su caso, y acceder al cargo. Sin embargo, el derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente.

Por tanto, este derecho no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual fue proclamado, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público.

Este criterio jurisprudencial dispone que la tutela del derecho político-electoral de ser votado, excluye 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, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.

Sobre estas bases, la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF únicamente asumían competencia formal para resolver la improcedencia, o bien, para confirmar la improcedencia decretada por algún tribunal electoral local de controversias planteadas por legisladores o legisladoras en contra de actos de organización interna de las legislaturas locales o de alguna de las cámaras del Congreso de la

---

[1] Un primer precedente es el SUP-JDC-1711/2006.

[2] Tesis XIV/2007 "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)"; Jurisprudencia 44/2014 "COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO".

Unión, por considerar que éstas incidían en el ámbito del derecho parlamentario administrativo.[3]

No obstante, y tomando como directriz lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo en revisión 27/2021, el 26 de enero del año 2022, la Sala Superior modificó diametralmente sus criterios respecto a este tema y, al resolver los expedientes SUP-JDC-1453/2021 y SUP-JE-281/2021, determinó que los actos de naturaleza eminentemente jurídica pueden ser sometidos al control jurisdiccional y, por ende, 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.

Este criterio adquirió obligatoriedad para las propias Salas del TEPJF y para los tribunales electorales de las entidades federativas a partir del 23 de febrero de 2022, fecha en que se aprobó 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.

El impacto político que generó el cambio de criterio de la Sala Superior fue tal, que motivó al presidente de la Cámara de Diputados a presentar una iniciativa de reforma para adicionar un inciso h al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral[4], para vedar el escrutinio jurisdiccional respecto a *cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.*

Tal reforma legislativa fue impugnada en vía de acción de inconstitucionalidad ante la SCJN.

Así, en la sesión de resolución del 22 de agosto de 2022 el Pleno de la SCJN[5] determinó que la norma en cuestión vulnera el derecho de los parlamentarios para contar con un recurso efectivo que les permita acudir a la jurisdicción electoral federal para proteger su derecho de acceso y desempeño a los cargos públicos, lo cual generó una barrera de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva de los actos parlamentarios de forma absoluta y sobreinclusiva, de manera que prohibe cualquier forma de judicialización de los actos internos del Congreso de la Unión,

---

[3] Como ejemplos tenemos los expedientes: SUP-JDC-327/2014, SX-JDC-422/2015 y SUP-JDC-480/2018.

[4] Véase Campos Herrera Guadalupe. El debate sobre la revisión jurisdiccional de los actos parlamentarios en México. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-debate-sobre-la-revision-jurisdiccional-de-los-actos-parlamentarios-en-mexico

[5] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2022-08-22/22%20de%20agosto%20de%202022%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva_0.pdf

incluso de aquellos que se opongan frontalmente a la Constitución General y lesionen algún derecho humano.

No obstante, la SCJN consideró que no todos los actos parlamentarios son susceptibles de tutela judicial, sino únicamente aquellos que afecten el núcleo esencial de la función parlamentaria; es decir, los que impidan o dificulten el desempeño de las funciones de representación popular legislativa o de control de gobierno que conforman el estatus parlamentario o que los actos reclamados no sean producto de una habilitación con la que la Constitución, haya conferido al legislador una discreción absoluta por criterios de oportunidad política.

Esta acotación resulta importante para determinar cuándo se está en presencia de un acto del poder legislativo susceptible de ser revisado y, en su caso, revocado por los órganos jurisdiccionales electorales.

Las dos condicionantes que establece la SCJN parecen ser claras; sin embargo, se considera que en la jurisdicción electoral aún no es tan claro definir cuándo se está ante actos susceptibles de vulnerar los derechos políticos de las y los legisladores.

En este punto se estima que existe aún cierta confusión respecto a cuándo se está en presencia de un acto meramente político y de organización interna de un órgano legislativo y cuándo trasciende a una afectación al derecho de ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo, por tanto, susceptible de tutela electoral.

Es cierto que la propia Sala Superior señala que, para distinguir entre uno u otro supuesto, el tribunal competente debe analizar el caso concreto para determinar si se afecta o no un derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente del acceso y desempeño del cargo, pero tal directriz puede entenderse en el sentido de que para determinar si un acto de un órgano legislativo afecta o no el derecho a ser votado, es indispensable revisar su legalidad.

En términos más concretos, se ha establecido la directriz de que la competencia de los órganos jurisdiccionales electorales se fija sobre la base de la incidencia directa del reclamo en los derechos político-electorales de la parte justiciable en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Bajo esta óptica, al analizar a qué ámbito material corresponde el acto del órgano legislativo para determinar la procedencia de la jurisdicción electoral, habría que cuestionarse, en primer lugar, si ese acto materializa o interfiere en el ejercicio de los derechos propios de su estatuto como legisladoras o legisladores.

Es posible que en algunos casos sea relativamente fácil distinguir un acto de organización interna cuando no se advierta alguna vinculación o afectación aparente del ejercicio del cargo de quien promueve. En este supuesto cabe, por ejemplo, la reorganización derivada de la renuncia de un legislador a un grupo parlamentario, que modifica la integración y funcionamiento de las comisiones, pero no afecta directamente el ejercicio de los cargos de las demás diputaciones.

Sin embargo, aún no se definen con claridad los límites de la protección de derechos de acceso al cargo de las diputaciones y aquellos que corresponden exclusivamente al derecho parlamentario.

Para muestra de ello, baste señalar el expediente SX-JDC-6859/2022 en donde se controvirtieron modificaciones al *Reglamento de Comparecencias de las y los titulares de las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Campeche.* Dichas modificaciones, a decir de los promoventes, establecían limitaciones a la participación de las diputaciones en las comparecencias de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.

Para la mayoría de las magistraturas de la Sala Xalapa las modificaciones al citado Reglamento únicamente establecían una metodología organizativa para llevar a cabo las intervenciones de los y las diputadas al momento de las referidas comparecencias y así llevar un orden a tales actos. De manera alguna hacían alusión a algún derecho concreto de la parte actora o contenían restricción alguna a tales derechos.

En cambio, para la magistratura disidente las normas del mencionado reglamento eran de contenido político-electoral, toda vez estas conferían un derecho a las y los diputados de participar en las comparecencias, y ello correspondía a la dimensión del ejercicio efectivo del cargo de la parte actora.

Como puede verse, el nuevo enfoque de la Sala Superior no se agota con la emisión de la jurisprudencia 2/2022, por ello habrá que ir delimitando con claridad los respectivos ámbitos del derecho parlamentario y de la jurisdicción electoral.

Asimismo, es necesario comenzar a reflexionar en torno a los efectos que pueden llevar las decisiones de los tribunales en la materia al resolver en torno a actos del parlamento.

Una reflexión interesante deriva de los siguientes cuestionamientos ¿sería procedente un juicio de la ciudadanía en que se hiciera valer que a algunas diputaciones se les impidió votar una ley, en perjuicio de sus derechos inherentes al cargo?, ¿la jurisdicción electoral podría llegar a este extremo?, ¿qué efectos tendría una sentencia respecto a la ley en cuestión si se determinara que, efectivamente, a algunas diputaciones, de forma arbitraria se les impidió votarla? ¿los tribunales electorales podrían declarar inválida la ley?, o bien, ¿cuál sería la forma de restituir a las diputaciones en el goce y ejercicio del derecho violado?

Está en ciernes la aplicación del nuevo paradigma, y es necesario que los órganos jurisdiccionales, federal y estatales en la materia, desarrollen los criterios aplicables, privilegiando el principio de seguridad jurídica.

Las propias Salas del TEPJF[6] han asumido que debe haber una transición cuidadosa para identificar cuáles son los actos concretos que, por su dimensión o afectación, puede estimarse que inciden de manera real en la afectación de los derechos político-electorales y cuáles permanecen en la esfera parlamentaria y, por tanto, escapan de la competencia de los órganos jurisdiccionales electorales.

Esta transición difícilmente llegará a buen puerto si quienes imparten justicia no conocen cabalmente, cuál es ese ámbito jurídico que hoy se menciona dogmáticamente como "derecho parlamentario".

Referencias

Campos Herrera Astrid Guadalupe. *El debate sobre la revisión jurisdiccional de los actos parlamentarios en México*, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-debate-sobre-la-revision-jurisdiccional-de-los-actos-parlamentarios-en-mexico

IUS Electoral – Jurisprudencia y tesis en materia electoral: https://www.te.gob.mx/IUSEapp/

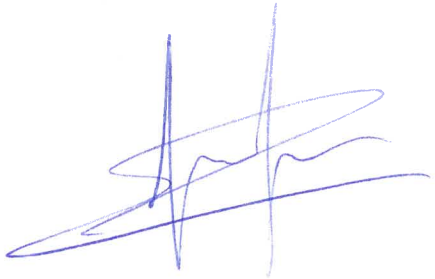
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/legislacion/

Raigosa Sotelo, Luis. *El derecho electoral y el derecho parlamentario: los límites de la competencia del TEPJF*, TEPJF, México 2011.

SCJN. Versión estenográfica de la sesión de resolución de las acciones de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2022-08-22/22%20de%20agosto%20de%202022%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva_0.pdf

Sentencia dictada en el amparo en revisión 72/2021. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-06/AR-27-2021-25062021.pdf

—— SUP-JDC-327/2014, SX-JDC-422/2015, SUP-JDC-480/2018, SCM-JDC-283/2022 y SX-JDC-6859/2022. Disponibles en: https://www.te.gob.mx/buscador/



[6] Véase la sentencia dictada en el expediente SCM-JDC-283/2022