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

I. Introducción.

La materia electoral es una disciplina relativamente joven, no obstante, en su breve existencia ha ido ampliando sus fronteras convirtiéndose en un aspecto fundamental para la creación y consolidación de una verdadera democracia en nuestro país.

Uno de los aspectos que recientemente ha adquirido gran relevancia ha sido la *intromisión*, por así llamarlo, de la jurisdicción electoral en actos de naturaleza parlamentaria, donde ha encontrado cierta resistencia de los integrantes de los órganos legislativos aduciendo tener, por mandato constitucional, una exclusividad para conocer de sus actos a través del derecho parlamentario.

Durante un tiempo, la frontera entre el derecho electoral y el parlamentario estuvo bien delimitado, dado que la tutela del derecho político-electoral a ser votado excluía los actos políticos, sin embargo, dada la expansión de la protección que se brindó a las personas electas para que pudieran ejercer libremente el cargo que habían obtenido, eventualmente estas dos ramas del derecho volvieron a colisionar.

Actualmente, se ha dado una álgida discusión en los Tribunales electorales sobre la forma en que se puede proteger que las personas electas para integrar un órgano legislativo puedan ejercer libremente ese cargo, ya que si bien la inmunidad parlamentaria que gozan evita que sean cautivos de presiones externas; esto no les priva de que puedan ser sujetos de actos lesivos por sus pares y, en ese supuesto, surge la primera de las interrogantes, ¿quién debe tutelar el libre ejercicio del cargo de aquellas personas que ocupan un cargo legislativo?, además ¿está vedada del todo para la jurisdicción electoral los actos parlamentarios?

La respuesta que podía darse a esas interrogantes sería, en un sentido práctico, revisar caso por caso, no obstante, aun en esa hipótesis se deben establecer ciertos parámetros para ello, con lo cual, los justiciables tengan certeza de los supuestos en que deben acudir a una o a otra jurisdicción.

Precisamente, a través del presente ensayo intentaré trazar algunas fronteras que actualmente existen entre el derecho parlamentario y la jurisdicción electoral, a partir de algunos casos que considero relevantes o que abonan a esta definición.

II. Historia del arte del derecho parlamentario y la jurisdicción electoral.

En una noción básica, el Derecho parlamentario ha sido concebido como el conjunto de normas que rigen la actividad de las asambleas legislativas en lo tocante a su

administración y funcionamiento[1], de igual se le ha distinguido del Derecho Legislativo, pues éste último solo se ocupa del análisis de una de las funciones del órgano legislativo —la elaboración de la ley—, mientras que el parlamentario tiene un objeto más amplio, abarcando aquellas otras funciones de dicho órgano.[2]

En un sentido más práctico, nuestro máxima autoridad en la materia electoral ha conceptualizado al derecho parlamentario administrativo como la rama que comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, respecto a su organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la designación de los integrantes de los órganos internos de la propia Legislatura[3].

Esta primera aproximación nos marca un zanjado de esta materia frente al resto de las jurisdicciones, incluida la electoral, en donde se reserva todas las actividades inherentes al funcionamiento del órgano legislativo, excluyendo en su totalidad a otras competencias poder afectar los actos emergidos de tal ejercicio, por ejemplo, la improcedencia de un juicio de garantías o de un juicio de la ciudadanía, por citar algunos.

Hasta dos mil trece, la Sala Superior del Tribunal había sostenido que el objeto del derecho político-electoral de ser votado, permitía al ciudadano la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, ser proclamado electo conforme con la votación emitida y acceder al cargo obtenido; empero, se excluían de esta tutela otros aspectos que no fueran connaturales al cargo para el cual fue proclamado, tales como los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario.[4]

A partir de esta línea jurisprudencial, en los años posteriores, se excluyeron de la materia electoral diversos asuntos donde la naturaleza parlamentaria era evidente, tales como, la designación de los miembros de las comisiones legislativas, la elección y remoción de los integrantes de la mesa directiva o del coordinador de una fracción parlamentaria, entre otros; señalando en todos esos casos que los actos controvertidos no violaba los derechos político electorales de las partes actoras en su modalidad de acceso y ejercicio efectivo del cargo ni en el de participación en la vida política del país.

---

[1] Berlín Valenzuela Francisco. *Derecho parlamentario*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.33.

[2] Martínez Báez Antonio, Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario, Obras político-Constitucionales, UNAM, p.379. Consultado en Ricardo Sepúlveda Iguíniz, *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano,* Editorial THEMIS, México, 1999, p. 12.

[3] Véase los SUP-JDC-1711/2006; SUP-JDC-67/2008; SUP-JDC-2999/2009; y, SUP-JDC-29/2013.

[4] Jurisprudencia 34/2013 de rubro: **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.

No obstante, en dos mil veintidós, fue la propia Sala Superior quien adoptó una postura *progresiva* en relación con la manera en que podía evolucionar la garantía del derecho a una tutela judicial efectiva ante una posible vulneración a los derechos político-electorales cuando se cuestionen actos u omisiones de los poderes legislativos distintos a la función creadora de disposiciones legales.[5]

Lo anterior, a partir de sendas demandas presentadas en contra de la aprobación de la propuesta de la Junta de Coordinación Política de las diputaciones que integrarán la Comisión Permanente. Esta primera aproximación planteó una diferencia de los actos legislativos, entre aquellos meramente políticos y de organización interna de ese órgano y los que enmarcan una controversia jurídica de afectación al derecho de ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo, considerando que esta última era susceptible de tutela electoral.[6]

A partir de esta nueva reflexión se dotó de competencia a las Tribunales electorales para conocer de aquellos asuntos de naturaleza legislativa que no estén relacionados con la expedición de leyes o el funcionamiento interno del órgano, pero, transgredan el derecho de ser votado de alguno de sus integrantes.

No obstante, esa precisión no es del todo clara, pues eventualmente existieron casos que podrían trastocar derechos políticos electorales y, a la vez, tener injerencia en el funcionamiento interno del órgano parlamentario y, por el contrario, abrió una brecha para que las autoridades electorales justificada o injustificadamente tuvieran injerencia en las actividades los órganos legislativos tanto federal como de la entidades federativas.

De manera destacada vale la pena remembrar un juicio electoral de dos mil veintidós en donde, la Sala Superior ordenó a la Junta de Coordinación Política del Senado que, para el próximo periodo de receso del Congreso de la Unión, propusiera a las senadurías que integrarán la Comisión Permanente con base en el principio de máxima representación efectiva sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad[7]; esta cuestión no menor, ya rallaba nuevamente en los límites entre el derecho parlamentario y electoral, más aún porque anteponía el derecho de uno de sus integrantes sobre la discrecionalidad con que, hasta ese momento, se echaba mano para conforma uno de sus órganos internos.

En un sentido diverso, también analizó un procedimiento sancionador instado por una integrante del Congreso Federal que había denunciado la existencia de actos de violencia política de género en contra de uno de sus pares derivado de la publicación de tweets en su cuenta personal y de una participación en un comisión

---

[5] SUP-JE-281/2021 y acumulado

[6] Motivado en parte con lo sostenido en el amparo en revisión 27/2021, en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

[7] SUP-JDC-456/2022

de la cámara a la que pertenecían que, a su juicio, afectaban su identidad como mujer transgénero.

En ese asunto, bastó que la denunciante alegara la existencia de una presunta afectación al ejercicio de su cargo de diputada federal, por publicaciones realizadas por parte de otra persona diputada federal, para actualizar la competencia de la Sala Especializada para resolver la queja, porque tanto el sujeto activo como el pasivo de la infracción denunciada son diputados, servidores públicos, y ostentan un cargo de elección popular.[8]

Siguiendo esa línea de pensamiento, de forma reciente, la Sala Superior consideró que las manifestaciones de un funcionario estatal realizadas durante su comparecencia ante el órgano legislativo con motivo de una glosa de gobierno podían ser investigadas por la autoridad electoral al ser tachadas de constitutivas de violencia política de género contra una de las diputadas que estuvo presente en dicho acto.

Este precedente reafirma la nueva línea argumentativa que impera actualmente respecto a que, la condición principal para que los actos parlamentarios sean susceptibles de tutela judicial en la materia electoral se reduce a revisar si es que podrían afectar derechos políticos electorales de alguno de sus integrantes.

Frente a todo lo expuesto, también se debe tomar en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó una reforma a al inciso h) del numeral 1 del artículo 10, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implementada por la actual legislatura, el cual preveía la improcedencia de los medios de impugnación contenidos en ese ordenamiento, cuando se pretendiera impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras u órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.

En su sentencia, el Alto Tribunal consideró que esa porción normativa entrañaba una barrera absoluta y sobre inclusiva que impedía a los legisladores acceder a una tutela jurisdiccional efectiva sobre actos que pudieran afectar el núcleo esencial de su función, lo cual refuerza la idea de que existen actos que aun cuando su naturaleza sea parlamentaria pueden conocerse en una jurisdicción externa, tal como la materia electoral.

III. Conclusiones.

Conforme a lo expuesto, no podría decirse que exista un criterio claro que defina cuáles asuntos parlamentarios pueden ser sujetos a tutela jurisdiccional por parte de los Tribunales Electorales, puesto que, si bien todos aquellos donde se ha

[8] SUP-REP-152/2022

conocido son instados por los integrantes de algunas de las cámaras que integran el poder legislativo tanto federal como de las entidades, lo cierto es que también existen otros factores que deben concurrir para que ello ocurra, por ejemplo, que éstos actos no se relaciones con actividades internas del propio órgano, tales como la creación de leyes o la integración o conformación de alguna de sus comisiones; no obstante, como se ha visto, es un criterio que está en constante evolución.

Por ello, es importante que órganos terminales como son las Salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial definan, de manera clara, los limites que exista en la jurisdicción electoral frente a actos parlamentarios, con los cuales se garantice, por un lado, la protección al derecho político electoral de ser votado en su vertiente al ejercicio del cargo de sus integrantes y por otro, la protección constitucional sobre actos externos que puedan afectar el funcionamiento de esos órganos tan importantes para consolidación de un correcto estado de derecho.

Bibliografía.

Berlín Valenzuela, F. (1994). Derecho parlamentario (1.a ed.). Fondo de Cultura Económica.

Cossío Díaz, J. (1996). Constitución, tribunales y democracia, (Colección Ensayos Jurídicos), Temis.

Martínez Báez A. (1994). Obras político-constitucionales (1.a ed.) UNAM

Sentencias del TEPJ
- SUP-JDC-1711/2006; SUP-JDC-67/2008; SUP-JDC-2999/2009; y, SUP-JDC-29/2013
- SUP-JE-281/2021 y acumulado
- SUP-JDC-456/2022
- SUP-REP-152/2022