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

Jonathan Máximo Lozano Ordoñez[1]
Secretario de Estudio y Cuenta del
Tribunal Electoral de Veracruz

1. Introducción. - 2. El equilibrio de poderes y el control judicial de los actos parlamentarios. - 3. Evolución jurisprudencial de la tutela judicial efectiva frente a actos del poder legislativo. - 4. Aspectos a considerar en la regulación del control judicial de actos parlamentarios. – 5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La evolución jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, particularmente, en los últimos tres años, ha reabierto el debate sobre el control jurisdiccional de los actos parlamentarios. Más allá de los pros y los contras que se han planteado en torno a esta controversia, basados, en gran medida, en la teoría sobre la división de poderes, lo cierto es, que, al día de hoy, la legislación vigente no otorga certeza a las autoridades y a las personas justiciables sobre las reglas para la judicialización de los actos emitidos por el Poder Legislativo.

Esto ha motivado -en cierto modo- un activismo judicial que no abona a la certidumbre jurídica, pues el esclarecimiento del problema se ha logrado a través de sentencias y no de una normatividad sólida y apegada al marco constitucional y convencional vigente.

A partir de este contexto, es que en las siguientes líneas se explora esta problemática a fin de aportar ciertas ideas que contribuyan a la adecuada regulación de las competencias de los órganos jurisdiccionales locales para conocer de las impugnaciones de actos parlamentarios, sin sobrepasar el correcto equilibrio y la división de los tres poderes públicos.

Ello, teniendo presente que, en un estado constitucional de derecho, es, precisamente, la Constitución la que se posiciona como una herramienta de cohesión y de armonía entre el funcionamiento de las autoridades y el ejercicio de los derechos humanos.

2. EL EQUILIBRIO DE PODERES Y EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

En términos del artículo 49, de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La nuestra es un ejemplo de las Constituciones democráticas que, partiendo de las ideas Montesquieu, plantean una alternativa ante los gobiernos arbitrarios unipersonales: que el poder sea quien enfrente al poder mismo. En ese sentido, como lo explica Delgado Carrillo[2], concentrar todos los poderes en las mismas manos, sean éstas las de muchos,

---

[1] Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo y Doctorante en Derecho por la Universidad Veracruzana. Capacitación: Diplomado en Control de Constitucionalidad y Convencionalidad en Materia Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coautor de la obra “Una visión intergeneracional del doctorado en derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana”. Más de 15 años de experiencia en la abogacía y en el servicio público ocupando diversos cargos en el Servicio de Administración Tributaria, Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz y la Secretaría de Salud. Desde febrero de 2018, se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral de Veracruz.

[2] El equilibro de poderes, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, visible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/10.pdf, p. 205 y 207.

pocos o uno, puede con mucha razón ser definida como una dictadura. Por ello se opta por la concentración de los tres grandes bloques de las actividades del Estado en poderes independientes representados por personas distintas.

Ahora bien, pese a que estos ideales han sido la génesis de nuestro Estado Constitucional de Derecho, pues, por lo menos a nivel constitucional se prevé la adecuada interrelación entre las actividades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial para su funcionamiento cotidiano, hay que reconocer que, al materializarse tales postulados, la situación se complica.

Esto es así ya que, verbigracia, aceptar que los actos parlamentarios pueden ser revisados judicialmente para establecer si colman o no con los requisitos de convencionalidad, constitucionalidad o legalidad, ha generado que se lleguen a modificar las decisiones que adoptaron las personas legisladoras en ejercicio de sus potestades públicas.

Esto se complica aún más cuando, como ha ocurrido en nuestro país, la extensión de las competencias materiales de los órganos jurisdiccionales para conocer de la impugnación de los actos del Poder Legislativo, se ha construido a golpe de sentencias y no mediante la culminación del proceso legislativo que debe anteceder a toda norma jurídica vigente.

Cabe apuntar que esta no es una problemática particular de nuestro país, sino que se presenta en diversos gobiernos[3], como lo explica Navot Suzie, al explicar que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español en un principio acogió una posición formal, basada en la idea de la soberanía parlamentaria y en la división rígida de poderes, por lo cual se abstuvo casi por completo de intervenir en actos del Parlamento.

Posteriormente, este criterio fue transformándose a través de la jurisprudencia, generando un cambio notorio en la argumentación, pues de la idea de una independencia parlamentaria se migró a la de supremacía constitucional y de los derechos fundamentales, por lo que se convirtió en un control jurisdiccional casi pleno sobre los actos internos parlamentarios. Apunta la autora que en esta migración de criterios no existió reforma alguna al derecho interno, sino que su única fuente fue la jurisprudencia, introduciendo así nuevos principios no contemplados explícitamente en la Constitución.

Esta transición mediante la extensión de competencias a través de la jurisprudencia, genera ciertas críticas, pues es evidente que acarrea ambigüedad y mutabilidad a las reglas de control jurisdiccional, que depende, en gran medida, de la ideología con que se presenten las personas juzgadoras en torno a los alcances y limitaciones de la teoría de la división de poderes.

Otro ejemplo que presenta Navot, es el caso del control judicial de los actos de la Kneset (el Parlamento de Israel). En aquel país, pese a que la Corte Suprema estaba facultada desde los años ochenta a intervenir en actos del parlamento, no lo hacía, pues quienes la encabezaban defendían la idea de una rígida separación de poderes, basándose, especialmente, en la influencia del derecho inglés, que niega cualquier control sobre los actos del parlamento. No obstante, en los últimos años, la Corte Suprema de Israel, al igual que ocurre con España y nuestro país, emitió diversos fallos en los que han cimentado diversos principios que han permitido llevar a cabo un control jurisdiccional de los actos parlamentarios.

A partir de esta relatoría, se puede establecer, como primera conclusión, que no es un caso excepcional que en nuestro país, por una parte, el Poder Legislativo defienda su

[3] Navot, Suzie, El Control jurisdiccional de los actos parlamentarios: Un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel, visible en https://www.israelbar.org.il/english_inner.asp?pgId=98839&catId=1633

autonomía y el respeto a la división de poderes a fin de evitar la intervención en sus decisiones internas, y, por otra, que el Poder Judicial, en apego a la progresividad en la tutela de los derechos humanos a través de su jurisprudencia adopte nuevas modulaciones a la regla general de no intervención de los actos parlamentarios. Este, como se explica, es un fenómeno global, cuya consecuencia deviene a partir del desarrollo habitual de los Estados Democráticos de Derecho.

Sin embargo, lo que vale la pena reflexionar, como se explica más adelante, es si la vía que se está utilizando para fincar estas nuevas reglas de procedencia es la correcta (conforme al desarrollo jurisprudencial) o, en su caso, si se debe optar por la modificación de la normatividad con el procedimiento legislativo ordinario, sin injerencia del Poder Judicial.

Esta problemática se agudiza aún más cuando las críticas se concentran en el establecimiento de simples competencias y no en la justiciabilidad de los derechos político electorales; por ello, las decisiones que se adopten para darle solución, deben tener presente que, detrás de cada controversia, existen derechos político electorales que pudieran ser trastocados, afectando con ello la representación popular que emana del voto popular.

3. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA FRENTE A ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO

En un inicio, los órganos jurisdiccionales en México se decantaban por la no intervención -sin excepciones- de los actos emitidos por el Poder Legislativo, estableciendo prácticamente una incompetencia material para conocer de controversias promovidas por la ciudadanía contra actos parlamentarios; sin embargo, el avance jurisprudencial motivado -en gran medida- por la reforma constitucional de derechos humanos del año 2011, ha generado varias excepciones que permiten el control jurisdiccional de los actos parlamentarios.

Por ejemplo, con el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 27/2021[4], relacionado con la inimpugnabilidad de los actos legislativos. En dicho precedente, al realizarse un ejercicio interpretativo a las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y derechos humanos que modularon el interés legítimo y el parámetro de regularidad en materia de derechos humanos, se concluyó en que, por regla general, cualquier acto u omisión del Poder Legislativo que resulte del ejercicio de la función legislativa sin valor de ley o, como lo denominó la Primera Sala, de actos intralegislativos, son impugnables en vía de amparo cuando se afecta algún derecho humano.

En similares términos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se decantó por ampliar la procedencia de los medios de impugnación frente a actos parlamentarios, como se explica en 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.” En esencia, la Sala Superior con este nuevo criterio sostuvo que, no todos los actos parlamentarios pueden someterse a control judicial, por ejemplo, los de naturaleza política, por corresponder a la manera en cómo se ejerce el poder al interior del Congreso de la Unión, quedan excluidos de la jurisdicción

[4] Visible en la liga https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-08/AR-27-2021-06082021.pdf

electoral[5]. No obstante, en los casos concretos en los que se plantee la vulneración del derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercer el cargo, aunque el acto del que se duela tenga su origen en un acto formalmente parlamentario, será procedente el medio de defensa para analizar la posible vulneración a los derechos individuales de la parte promovente.

En medio de esta movilidad de interpretaciones, se aprobó la reforma al artículo 10, numeral 1, inciso h, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada mediante el decreto de 19 de abril de 2022, la cual establecía la improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral, 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.

Dicha reforma fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, estableciendo que, si bien no todos los actos intraparlamentarios son impugnables, la norma impugnada resultaba inconstitucional pues entrañaba una barrera absoluta y sobre inclusiva que impide a los legisladores acceder a una tutela jurisdiccional efectiva, al prohibir la impugnación de actos parlamentarios que podrían afectar el núcleo esencial de su función.[6]

4. ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA REGULACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

A partir de una interpretación armónica y sistemática a los artículos 8, 23 y 25, de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1, 17, 35, fracción II, 39, 41, 115, fracción I y 116, párrafo primero, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede sostener que el derecho a ser votado, no se agota con el proceso electivo, sino que también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes, por lo que la naturaleza y la tutela de esta dimensión está comprendida en la materia electoral.

Por esta razón, las personas que ejercen cargos públicos, en ejercicio de su derecho de tutela judicial efectiva, tienen la posibilidad de plantear impugnaciones ante los tribunales electorales contra determinaciones emanadas del propio ente parlamentario, siempre y cuando aleguen una vulneración al núcleo esencial de su función y a la naturaleza propia de la representación.

Además, a la luz del nuevo paradigma constitucional de tutela de derechos humanos vigente desde el año 2011, ya no sería razonable sostener que las personas que fueron votadas para ejercer un cargo público carecen de un recurso judicial efectivo para proteger los derechos inherentes a su función.

Por ello, esta extensión a las competencias de los tribunales electorales, más que tener su origen en un intento de control sobre los actos parlamentarios, se finca en la justiciabilidad de los derechos de las personas que ejercen cargos de elección popular y, en el caso, de quienes integran los Poderes Legislativos. A estas alturas, ya no existen

---

[5] Campos Herrera, Astrid Guadalupe, El Debate sobre la revisión jurisdiccional de los actos parlamentarios en México, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, visible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-debate-sobre-la-revision-jurisdiccional-de-los-actos-parlamentarios-en-mexico

[6] Suprema Corte de la Justicia de la Nación, comunicado de prensa 305/2022, visible en https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7028

espacios del Poder Público carentes de control constitucional, más allá de la naturaleza formal del órgano responsable.

Sin embargo, en aras de un adecuado equilibrio de poderes, se estima que lo correcto debe ser que, antes de cualquier pronunciamiento en sede judicial por parte de los tribunales electorales, se permita al propio Poder Legislativo resolver, a través de mecanismos internos –como ocurre con los recursos administrativos o medios de autocontrol utilizados por los órganos del Poder Ejecutivo-, sobre la supuesta vulneración a los derechos político-electorales de las personas legisladoras. De esa manera se respeta la libre auto determinación del citado ente legislativo y se evita la judicialización innecesaria de conflictos entre sus integrantes surgidos por actos de naturaleza parlamentaria.

Esto, no implica un prejuicio, en el sentido de presumir su ilegalidad o la violación del ordenamiento por parte del parlamento.

Por el contrario, la implementación de los medios de defensa internos para las personas que integran el Poder Legislativo y su obligación de ser agotados antes de acudir a la instancia jurisdiccional representa una garantía para el propio Órgano Legislativo frente a injerencias indebidas por parte de otros poderes públicos.

De esta forma, se reduciría la brecha de interpretación de los tribunales electorales a las reglas de procedencia de los medios de defensa, evitándose la construcción de nuevos criterios que pudieran poner en riesgo el funcionamiento ordinario y adecuado del Poder Legislativo y la toma de decisiones que constitucionalmente se le ha encomendado.

5. CONCLUSIONES

a) La evolución jurisprudencial en México y en diversos países, ha generado la apertura en la procedencia de los medios de defensa para controvertir actos de naturaleza parlamentaria, basados en la probable vulneración de derechos humanos.

b) En México, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, se generaron cambios en la interpretación de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que admiten la ampliación de la competencia de los Tribunales para someter a control jurisdiccional los actos parlamentarios, partiendo de la modulación al interés legítimo y al parámetro de regularidad en materia de derechos humanos.

c) Es válido reconocer que, el derecho a ser votado, no se agota con el proceso electivo, sino que también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes, por lo que la naturaleza y la tutela de esta dimensión está comprendida en la materia electoral. De ahí que deba permitirse acudir a los tribunales para combatir actos parlamentarios que pudieran afectar el núcleo central de su función.

d) Antes de cualquier pronunciamiento en sede judicial por parte de los tribunales electorales, debe permitirse al propio Poder Legislativo resolver, a través de mecanismos internos de auto control, sobre la supuesta vulneración a los derechos político electorales de las personas legisladoras.

e) El control jurisdiccional de los actos parlamentarios, debe estar previsto en la Ley, de modo que se otorgue certeza jurídica, tanto a las personas legisladoras como al propio Poder Legislativo.

f) La implementación de los medios de defensa internos para las personas que integran el Poder Legislativo y su obligación de ser agotados antes de acudir a la instancia jurisdiccional, representa una garantía para el propio Órgano Legislativo frente a injerencias indebidas por parte de otros poderes públicos.