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

Gilberto Constituyente Salazar Ceballos

El pasado ocho de febrero, las magistraturas que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), resolvieron el recurso de reconsideración SUP-REC-506/2022, en el que una diputada integrante de la sexagésima sexta legislatura del Congreso del estado de Veracruz, impugnó la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa del TEPJF en el expediente SX-JDC-6972/2022, que confirmó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz en el juicio de la ciudadanía TEV-JDC-600/2022, en la que se determinó la improcedencia del medio de impugnación, en razón de haberse estimado que el motivo de controversia correspondía al ámbito del derecho parlamentario, resultando como consecuencia, la incompetencia del Tribunal local para resolver el fondo del asunto.

Con lo anterior, se reavivó el debate en relación con la competencia de los tribunales electorales para conocer y resolver medios de impugnación en contra de actos emanados de órganos legislativos, y que alcanzó su punto más notable con la sentencia que la Sala Superior dictó en el Juicio Electoral SUP-JE-281/2021, y que a la postre derivó en la emisión 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 este contexto, durante la sesión pública en la que se resolvió el SUP-REC-506/2022, asistimos a un interesante debate en el que se pusieron en evidencia dos perspectivas: material y subjetiva, relacionadas con la competencia de los tribunales electorales para conocer de controversias relacionadas con actos producidos en el seno de los órganos legislativos.

La inviolabilidad del recinto legislativo

El magistrado Indalfer Infante Gonzales, ponente del proyecto SUP-REC-506/2022, sostuvo que para determinar la competencia o no de un tribunal electoral para conocer de actos relacionados con las comparecencias que se realizan al interior del seno legislativo, en el marco de la glosa de un informe de gobierno; tal presupuesto procesal, puede ser calificado desde una perspectiva material, esto es, tomando en cuenta la naturaleza del acto en el que se produce la violación o agravio denunciado; o bien atendiendo al aspecto subjetivo de su producción, es decir, a la calidad de la persona a la que se atribuye el acto que se reclama.

A partir de esa distinción, el magistrado Infante Gonzales destacó que cuando los actos, o como ocurrió en el caso particular, las expresiones presuntamente constitutivas de violencia política en razón de género, son emitidas por algún integrante del órgano legislativo (diputadas o diputados) en ejercicio de su función deliberativa, entonces evidentemente los tribunales electorales carecen de competencia para resolver ese tipo de controversias, pues ello corresponde al ámbito del derecho parlamentario, por lo que, tales denuncias, deben ser resueltas por los órganos competentes del propio ente legislativo.

Sin embargo, la cuestión novedosa que se presentó en ese caso, y que justificó la procedencia extraordinaria del recurso de reconsideración conforme a la Jurisprudencia 5/2019 de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCEDENTES"[1], consistió en la necesidad de fijar criterio sobre la competencia o no, de los tribunales electorales para conocer y resolver medios de impugnación

[1] Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 21 y 22.

en los que se denuncian actos de personas no legisladoras, que no obstante, se producen en el seno de un órgano parlamentario.

En tal sentido, el magistrado Infante estimó que los tribunales electorales carecen de competencia para resolver medios de impugnación en los que se reclamen actos producidos dentro del recinto legislativo, con independencia de la persona a la que se atribuya su autoría, pues en su opinión, atendiendo al aspecto material, se debe tomar en cuenta la naturaleza del acto en el que se produjeron las expresiones que motivaron la presentación del juicio de la ciudadanía en primera instancia.

Así, destacó que si se atiende a la naturaleza del acto dentro del cual se produjeron las expresiones que denunció la diputada local[2], se pone en evidencia la incompetencia del tribunal electoral local, pues corresponde al desahogo de la obligación constitucional a cargo del titular del Poder Ejecutivo, de rendir anualmente ante el Congreso del Estado, el informe del estado que guarda la administración pública, conforme a lo establecido en el artículo 49, fracción XXI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Constitución Local).

En relación con la referida obligación, la norma constitucional local, precisa que es facultad del Congreso, citar a los secretarios de despacho a comparecer ante el órgano legislativo con la finalidad de rendir informes en particular.

A partir de tal consideración, el magistrado Indalfer Infante, razonó que si se toma en cuenta que la comparecencia de secretarios de despacho, corresponde a una función constitucional de rendición de cuentas, cuya atribución atañe al órgano legislativo, entonces las desviaciones o irregularidades que pudiesen surgir durante su desahogo, deben ser conocidas o resultas por los órganos o instancias competentes del propio ente legislativo.

Para sustentar lo anterior, refirió que si bien la institución de la inmunidad legislativa que ostentan quienes integran los órganos de deliberación política, corresponde en exclusiva a diputadas y diputados, considera que la garantía de inviolabilidad del recinto legislativo establecida igualmente en el artículo 61, segundo párrafo de la Constitución Federal y 30, segundo párrafo de la Constitución Local, en relación con el principio de igualdad de las personas frente a la ley, permite extender la protección constitucional por las opiniones que se expresen en el seno del órgano legislativo con independencia de la calidad subjetiva especifica de quien las emite, pues ello contribuye a la realización de los fines de la rendición de cuentas, mediante la manifestación de un debate amplio y desinhibido, que no la limite a la producción de un ejercicio de comparecencia meramente formal.

En tal sentido, en su proyecto, el magistrado Indalfer Infante, planteó que de conformidad con las disposiciones constitucionales, federal y local, que establecen la garantía de inviolabilidad del recinto parlamentario, para que diputadas y diputados cumplan a cabalidad con el ejercicio de sus atribuciones legislativas, entonces, corresponde a quien ocupe la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, corregir y en su caso, sancionar cualquier irregularidad que se presente durante el ejercicio de las atribuciones del órgano legislativo, resultando como consecuencia la incompetencia de los tribunales electorales, para conocer de ese tipo de controversias.

Alcance de la inmunidad legislativa

En oposición a la propuesta del magistrado ponente, las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica A. Soto Fregoso, así como los magistrados Felipe A. Fuentes Barrera, y Felipe de la Mata Pizaña, argumentaron que no resultaba factible hacer extensiva la inmunidad que por la manifestación de sus opiniones en el ejercicio del cargo, gozan las personas que integran los órganos parlamentarios, pues tal garantía, les es reconocida en el texto

---

[2] Eventual actora en los juicios TEV-JDC-600/2022, SX-JDC-6972/2022 y SUP-REC-506/2022.

constitucional, precisamente con la finalidad de que estén en condiciones de ejercer la representación política que ostentan, en condiciones de amplia libertad y sin ser sujetos a ningún tipo de censura o represión por la libre y desinhibida expresión de sus ideas y opiniones en el seno legislativo.

En tal condición, estiman que la institución de la inmunidad legislativa, corresponde a una necesidad institucional de proteger la actuación del Poder Legislativo y asegurar la continuidad de la producción normativa del Estado; consideración de la que resulta que conforme a los criterios que sobre tal prerrogativa parlamentaria ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el bien jurídico que tutela dicha institución es precisamente la función del Poder Legislativo, es decir, constituye una garantía para que los integrantes de un órgano legislativo cuenten con las condiciones jurídicas y materiales para una libre discusión y decisión parlamentarias.

Es por ello que afirman que no es posible trasladar la inmunidad parlamentaria a otro tipo de servidores públicos distintos a los integrantes del Poder Legislativo, pues ésta figura jurídica constituye un régimen de excepción otorgado en favor de diputadas y diputados, para proteger el ejercicio de la función legislativa, y como tal, debe ser aplicada de manera literal y restrictiva.

En tal sentido, rechazaron la propuesta de extender el alcance de la inmunidad parlamentaria en favor de servidores públicos ajenos al Poder Legislativo, a partir de la institución complementaria de la inviolabilidad del recinto legislativo, pues tal garantía fue establecida en el texto de las constituciones, Federal y Local, para asegurar a los integrantes de los órganos legislativos, ejercer su función en condiciones materiales que permitan la libre deliberación y votación de los asuntos de su competencia.

Por esa razón, afirman que la inmunidad legislativa no constituye un privilegio en favor de las y los diputados, sino que corresponde a una protección constitucional para desempeñar sus labores. Por tanto, lo relevante no son los sujetos, ni el espacio en que realizan sus funciones, sino el contenido o sustrato de éstas.

Así, tomando en cuenta que la persona que fue denunciada por realizar manifestaciones presuntamente constitutivas de violencia política en razón de género en agravio de una diputada, si bien se encontraba dentro del recinto legislativo, no se encontraba ejerciendo una función legislativa, razón por la cual, la expresión de sus opiniones o ideas no es susceptible de ser protegida por la inmunidad parlamentaria.

En este sentido, el magistrado Felipe Fuentes Barrera enfatizó que si bien la manifestación de la expresión del Secretario de Gobierno de Veracruz, se realizó en el contexto de la glosa del cuarto informe de Gobierno, destacó que la diputada denunciante, le hizo una serie de preguntas -en particular cuestionó las acciones que ha tomado la administración estatal para erradicar la violencia en contra de las mujeres- a lo que el compareciente emitió una respuesta que no se relacionó con lo que se le interpeló.

En consecuencia, al haberse apartado su respuesta del objeto de su comparecencia, no existen condiciones para estimar que la competencia para conocer de la infracción denunciada, corresponde al ámbito parlamentario, pues al brindar su respuesta, el compareciente se apartó evidentemente del objeto que justificó su presencia en el recinto legislativo.

Finalmente, la controversia planteada en el recurso de reconsideración SUP-REC-506/2022 se resolvió por mayoría de votos[3], en el sentido de revocar la sentencia de la Sala Regional

---

[3]Los magistrados Reyes Rodríguez Mondragón e Indalfer Infante Gonzales votaron en favor de la propuesta del último en el sentido de confirmar la sentencia impugnada al considerar que el acto materia de impugnación corresponde al ámbito del derecho parlamentario; los magistrados y magistradas Felipe A. Fuentes Barrera, Janine Otálora Malassis, Mónica Soto Fregoso y Felipe de la Mata Pizaña, votaron en contra del proyecto y en favor de la competencia de los órganos electorales. Por su parte, el magistrado José Luis Vargas Valdés, votó en contra del proyecto de resolución, pero en favor de su desechamiento, pues en su estima no se

Xalapa SX-JDC-6972/2022, así como la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz TEV-JDC-600/2022, por lo que materialmente se determinó la competencia de la jurisdicción electoral en el caso concreto.

La tutela judicial efectiva y la responsabilidad de los magistrados electorales

Si bien el debate que se generó durante la sesión pública de la Sala Superior en la que se resolvió el recurso de reconsideración citado, resultó muy interesante, no contempló dos aspectos que en mi opinión resultan de especial relevancia para el tema que nos ocupa: 1) el mandato de interpretación conforme que impone a todas las autoridades del país el artículo 1 de la Constitución Federal, y 2) la institucionalización del principio *pro actione*, como garantía de acceso a la tutela judicial efectiva, establecido en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional[4].

En efecto, la norma fundamental dispone que las normas relacionadas con el ejercicio de los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo a las personas su protección más amplia. En adición a lo anterior, impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, de lo que subyace el deber de los órganos del estado de sancionar y reparar a las personas cuando son violados.

En este contexto, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará) define a la violencia psicológica como los actos de intimidación o descalificación a que pueden ser sometidas las mujeres, que puede manifestarse en la vida pública y ser perpetrada o tolerada por agentes del Estado. Asimismo, reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia; a ser libres de cualquier forma de discriminación; y a la protección de todos sus derechos y libertades reconocidas en los instrumentos regionales y universales en materia de derechos humanos.

En tal sentido, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, comprende, entre otros, el derecho a que se respete su integridad psicológica, su dignidad personal, la igualdad de protección ante la ley, así como el derecho a un recurso sencillo y expedito ante los tribunales que las proteja de actos que lesionen sus derechos.

En relación con lo anterior, los Estados, a través de los órganos que lo componen, están obligados a ser diligentes para sancionar la violencia contra las mujeres; incluir en su legislación normas que las protejan de manera efectiva; y como consecuencia, establecer procedimientos que aseguren a las mujeres víctimas de violencia, acceso a la justicia y el debido proceso.

En el ámbito nacional, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece como uno de los principios que deben observar las autoridades en la ejecución de políticas en la materia, el de debida diligencia. Asimismo, establece que la violencia política es toda acción "basada en elementos de género [...] que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres", o "el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo".

Por su parte, la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, sostiene que este tipo de violencia puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica; así también, reconoce que se puede manifestar, entre otros espacios, en cualquier ámbito público,

---

cumplió con el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, pues consideró que no se trata de un asunto novedoso o relevante.

[4] El párrafo 3 del artículo 17 constitucional establece que: "Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales".

incluyendo todas las organizaciones de carácter público, privado y mixto que operen en la vida pública.

En este orden de ideas, se advierte que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, corresponde a un derecho humano. Así las cosas, en relación con el mandato contenido en el artículo 1 de la Constitución Federal, de procurar a las personas la protección más amplia de sus derechos, se pone en evidencia, que, en el caso del recurso SUP-REC-506/2022, no resultaba lícito resolver la controversia relativa a la competencia para conocer y sancionar la violación planteada, atendiendo a un criterio meramente formal, es decir, al ámbito normativo que regula la comparecencia de secretarios de despacho ante el órgano legislativo.

Por ello, considero correcta la decisión de la mayoría de los magistrados de la Sala Superior que se decantaron por la competencia de la jurisdicción electoral en el caso concreto, pues como lo precisaron en sus participaciones, la inmunidad parlamentaria no protege a personas, sino al ejercicio de la función legislativa, y es garantizada por la Constitución, junto con la inviolabilidad del recinto legislativo, para asegurarles, contar con las condiciones jurídicas y materiales para expresar sus opiniones, debatir y votar los asuntos de su competencia, en plena libertad e independencia, sin el temor de sufrir consecuencias indeseables.

Así pues, lo relevante entonces para determinar la competencia para conocer y sancionar actos presuntamente constitutivos de violencia política en razón de género que se manifiestan en el interior del seno legislativo, no es la persona, el lugar o el marco normativo que regule el acto en que se produce, sino el contenido del acto o expresión que se denuncie, es decir al contenido material o sustrato de éstos.

En similar sentido se ha manifestado el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en las tesis I.7o.C.52K de rubro: "INMUNIDAD PARLAMENTARIA. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE" y I.7o.C.53K de rubro: "INMUINIDAD PARLAMENTARIA, EJERCICIO DE LA", en las que sostuvo que el denominado "fuero" constitucional, no es aplicable "cuando [...] -las manifestaciones- hayan sido realizados [...] fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario", de tal suerte que, "cualquier manifestación [...] podrá ser objeto de reclamo cuando exceda del ámbito propio del ejercicio político".

En este contexto, si desde el año 2009 los órganos jurisdiccionales en materia civil han sostenido que las manifestaciones de los integrantes de los órganos legislativos son susceptibles de ser sancionados fuera el ámbito del derecho parlamentario, es evidente que el caso que se revisó puede ser sancionado por las autoridades electorales.

Así pues, asistimos a un momento histórico en la evolución de la jurisdicción electoral, la cual es equiparable al cambio de paradigma que atestiguamos en el año 2003, cuando por la vía Jurisprudencial se estableció la procedencia del juicio de la ciudadanía para controvertir actos definitivos e irreparables de los partidos políticos (Jurisprudencia 3/2003), criterio que fue institucionalizado cinco años después, cuando se adicionó el inciso g) al artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (D.O.F. 1/07/2008).

No obstante lo anterior, si bien la competencia de los tribunales electorales en el Derecho Parlamentario es un tema de suma relevancia para nuestra democracia, lo cierto es que la intervención de los mismos en ese tipo de asuntos no debe ser arbitraria, pues como se revisó, sólo se configura su competencia en casos excepcionales. A partir de ello, subyace la responsabilidad de las magistraturas, que deben guiarse por la materialización de la carrera judicial, y como consecuencia, legitimar su actuación a través de sus sentencias y resoluciones. De esta forma, las personas juzgadoras deben abstenerse de cualquier forma de activismo, y ajustar sus decisiones al estándar que establecen la Constitución, los tratados internacionales y la recta interpretación de la ley.

febrero 13 de 2023