



CAPÍTULO V

EL CONTROL JUDICIAL ELECTORAL DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Octavio RAMOS RAMOS*

SÍNTESIS

En la investigación se propone establecer en cuáles asuntos de carácter parlamentario procede la tutela jurisdiccional, tanto en México, como en Argentina, España y Estados Unidos. Para ello, se examinan las resoluciones de los tribunales que han controvertido la rigidez de la autonomía parlamentaria a fin de ubicar en qué parte del espectro se encuentra el TEPJE. La comparación de las líneas argumentativas de estas resoluciones permite conocer y contrastar las distintas justificaciones y límites que los tribunales han planteado en torno a la procedencia de la revisión judicial de asuntos parlamentarios, con lo cual se concluye que actualmente el concepto tradicional de autonomía parlamentaria está bajo examen.

INTRODUCCIÓN

La posición del parlamento dentro del Estado es distinta hoy, de la que gozó durante varios siglos. La idea de Constitución como norma jurídica suprema y la aparición de sistemas de control judicial para protegerla, han permitido ampliar la tutela judicial, incluso a los actos de organización inter

* Obtuvo el título de licenciado en derecho y el grado de maestro con mención honorífica en la vertiente de derecho constitucional y administrativo en la UNAM; es especialista en argumentación jurídica por la Universidad de Alicante; cuenta con un master sobre justicia constitucional y derecho electoral, así como con el Certificado de Estudios Avanzados en el programa de doctorado en derecho constitucional de la Universidad de Castilla La Mancha. En la actualidad ha concluido los estudios del programa de doctorado en derecho en la Universidad Panamericana.

En la elaboración de esta investigación participaron Ana Cárdenas González de Cosío y Maylí Sepúlveda Toledo, asistentes de investigación del CCJE.

na de esos órganos legislativos. A partir de ello, es que empezó a cambiar el concepto de autonomía parlamentaria.

En algunos países como Argentina, España y Estados Unidos, las instancias judiciales se han separado abiertamente de la concepción tradicional de autonomía parlamentaria, a efecto de favorecer el derecho a la tutela judicial efectiva. Sin perder de vista que el sistema español es considerado una excepción en los regímenes jurídicos europeos, los cuales conservan mayoritariamente una postura tradicional en favor de la inviolabilidad de la autonomía parlamentaria (Navot 2008, 1).

En México, la autoridad encargada en última instancia de la resolución de controversias de carácter político-electoral, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).¹⁰² Que en algunos casos ha decidido ejercer control judicial e intervenir en actos de carácter parlamentario; pero en otros, relativos a la organización interna de las comisiones o grupos parlamentarios ha asumido una postura tradicional, al considerar que gozan de inmunidad jurisdiccional.

Sin embargo, los principios de la tutela judicial efectiva, así como de constitucionalidad y legalidad, implican que cualquier determinación de los poderes públicos (incluso los actos parlamentarios), puedan ser sometidos al conocimiento judicial. Es más, la sujeción a estos principios lleva, a su vez, a un rompimiento con la concepción tradicional de autonomía parlamentaria.

Es en este debate, en el que se ubica el presente trabajo de investigación, ya que se propone esclarecer los casos o supuestos que habilitan la revisión jurisdiccional electoral de actos parlamentarios, así como contrastar la forma en que distintos países han abordado problemas similares. Por lo tanto, la pregunta que se propone responder es: ¿en qué casos procede la tutela judicial de los actos de carácter parlamentario?

Para dar respuesta a lo anterior, se analizó la problemática desde tres dimensiones, que comprenden a su vez los tres apartados que integran el trabajo.

En el primer apartado, se parte de una metodología de análisis histórico conceptual, para establecer que existe un enfrentamiento entre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la concepción de derecho parlamentario administrativo, toda vez que el postulado central de dicha concep-

¹⁰² En el estudio se excluye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los tribunales colegiados de circuito, y a los juzgados de distrito, en razón de que han declinado su competencia por considerar que se trata de actos que inciden en el ámbito de los derechos político-electorales, y no de las garantías individuales.

ción implica asumir que los actos parlamentarios se encuentran exentos de control judicial.

En el segundo apartado, se delimita el periodo y el tipo de medio de impugnación a estudiar, así como el universo de los fallos en que la Sala Superior ha conocido de actos de carácter parlamentario. Lo anterior, para separar las problemáticas recurrentes que servirán de base de comparación.

En el tercer apartado, el enfoque que se sigue es de corte analítico-comparativo, en el cual se abstraen las líneas argumentativas planteadas por tribunales de otros países, al resolver problemáticas similares. Esta metodología permite comparar y contrastar los argumentos jurisdiccionales utilizados para abordar y resolver controversias de carácter parlamentario.

Además, se incluye un apartado de conclusiones en el que se conjugan las tres dimensiones para responder a la pregunta de investigación.

Finalmente en el anexo 13 se presenta una síntesis de los casos estudiados, así como una liga o dirección electrónica para acceder a la fuente original.

I. TUTELA JUDICIAL VS. DERECHO PARLAMENTARIO ADMINISTRATIVO

1. *Tutela judicial de actos parlamentarios en materia electoral*

El artículo 17 de la CPEUM establece que toda persona tendrá derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla de manera pronta, completa e imparcial.

De igual forma, diversos instrumentos internacionales comprometen al Estado mexicano a contar con mecanismos jurisdiccionales que garanticen el acceso a la tutela judicial efectiva, tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14).

En esa misma dirección apuntan la jurisprudencia¹⁰³ y la doctrina,¹⁰⁴ al coincidir en que todo acto o resolución de autoridad o entidad partidista,

¹⁰³ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha precisado que la protección de los derechos fundamentales es indispensable para garantizar el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva. *Cfr.* Tesis de jurisprudencia S3ELJ 36/2002, con el rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.

¹⁰⁴ Para Luis María Díez Picazo, el concepto de la tutela judicial efectiva comprende entre otras cosas que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y

debe encontrar sustento normativo y ser sujeto de control de constitucionalidad y legalidad por un tribunal previamente establecido.

En materia electoral le corresponde esa encomienda al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sin embargo, en algunos casos no ha sido posible garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva. Por ejemplo, respecto de actos o resoluciones de carácter parlamentario, debido a que se han considerado exentos de control judicial. Esa conclusión no ha sido compartida de manera unánime, motivo por el cual, se ha considerado conveniente abordar el tema desde un enfoque académico.

Evidentemente se trata de un problema de carácter conceptual, ya que al considerar correcta la premisa teórica del derecho parlamentario administrativo, se asume que ningún acto o resolución de esa naturaleza podrá ser sujeto de control judicial. Así se desprende de las sentencias identificadas con las claves: SUP-JDC-1711/2006, SUP-JDC-67/2008, y SUP-JDC-2999/2009.

Esa postura confronta el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que consiste en que todos los poderes públicos se encuentran sujetos a la Constitución y la ley. Ello incluye a los órganos parlamentarios, cuyos actos y resoluciones deben estar sujetos al control judicial (Francisco Chamorro 1994, 31).

Al respecto Luis Octavio Vado Grajales se cuestiona “¿de dónde surge la definición de derecho parlamentario administrativo?” Y refiere: “En principio, no surge de forma externa a la sentencia. No se encuentra en la ejecutoria alguna referencia a su autor, la obra donde se encontró, o la posible jurisprudencia de la que se origina. Por tanto, debe asumirse que es una definición interna de la sentencia, o que no se citó la fuente de la misma” (2009, 37).

Al respecto, cabe apuntar que el concepto de derecho parlamentario administrativo no es una categoría creada *ex profeso* por el TEPJF, sino un postulado doctrinal bajo el cual, los actos de organización interna de los órganos parlamentarios se encuentran exentos de control judicial, al gozar de autonomía absoluta en ese ámbito.

No obstante lo anterior, es posible identificar asuntos en los que el TEPJF ha conocido de actos o resoluciones de carácter parlamentario. Por ejemplo, al resolver sobre la falta de respuesta a una solicitud de licencia formulada por una diputada federal para separarse del cargo. (SUP-JDC-3049/2009 y

dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. *Cfr. Sistema de derechos fundamentales*, 2a. ed., Madrid, Thomson, Civitas, 2005.

acumulado). El fallo ordenó al órgano parlamentario resolver sobre la solicitud de licencia. Como la respuesta fue en sentido negativo, contra ello se inconformó de nueva cuenta la diputada afectada (SUP-JDC-8/2010). En esta última sentencia destaca por su vinculación con el tema la consideración siguiente:

La solicitud de licencia para separarse del cargo de legislador federal, está relacionada con la actuación discrecional de organización interna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

[...]

Los actos materiales relativos a la actividad interna de los órganos legislativos que escapan al control jurisdiccional, encuentran una excepción en aquellos casos en los que exista una clara vulneración a los derechos fundamentales, en el caso de que esos derechos se vinculen con la materia electoral, este órgano federal estaría en aptitud de ejercer un control de constitucionalidad en relación con dichas violaciones.

Lo anterior, ilustra la necesidad de establecer el contenido y alcance del derecho parlamentario y del derecho parlamentario administrativo en el sistema jurídico mexicano. El propósito es identificar el postulado de autonomía parlamentaria que resulte compatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

2. Concepto de derecho parlamentario

El derecho parlamentario se caracteriza por tener elementos de flexibilidad que procuren respuestas ágiles por los órganos parlamentarios, ante cambios de circunstancias y la posible ausencia de regulación (Cervantes Gómez 2008, 8). Esta flexibilidad se compagina con la rigidez del sustento constitucional que regula la organización y funcionamiento básico y del cual derivan las directrices de organización y funcionamiento del parlamento.

En esa ruta es que Berlín Valenzuela señala que el derecho parlamentario es el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que lo integran (1994, 33).

Dicho concepto es compatible con el sistema jurídico mexicano, en atención al sustento constitucional, legal y reglamentario siguiente:

El capítulo II del título tercero de la CPEUM (artículos 50 al 79), prevé que el Congreso podrá regular la organización y funcionamiento básico

co de sus órganos parlamentarios. Ello comprende: elección e instalación del Congreso —incluyendo la composición de las cámaras—; los requisitos de elegibilidad de los legisladores; los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias; los procedimientos sobre la formación de leyes y el quórum necesario; las facultades exclusivas y concurrentes de cada cámara, y los procesos de fiscalización.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso General tiene como objeto regular la organización y funcionamiento interno. Incluye: la constitución de las cámaras al inicio de sesiones; la integración y atribuciones de las distintas entidades y formas de organización al interior, tales como las Mesas Directivas, los grupos parlamentarios, las Juntas de Coordinación Política, las Comisiones, los Comités; así como los distintos órganos de administración.

Fuera del ámbito legal, pero dentro del normativo se encuentra el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso,¹⁰⁵ en el que se establecen disposiciones mediante las cuales se amplían, desarrollan e interpretan disposiciones constitucionales relativas a la actividad parlamentaria. Asimismo, regula los aspectos no considerados por la Constitución y la Ley Orgánica, como las sesiones, el procedimiento de la iniciativa de leyes, su discusión, votación y expedición.

El Senado cuenta además con un reglamento, cuyo objeto es normar el funcionamiento de los distintos órganos parlamentarios, los procedimientos legislativos y especiales; los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos, así como los derechos y obligaciones de los senadores.

Finalmente, los acuerdos parlamentarios consisten en conjuntos de reglas libremente creadas por las fuerzas políticas parlamentarias. Su emisión tiene sustento en el artículo 77 constitucional, relativo a la facultad de cada Cámara para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior (Cervantes Gómez 2008, 30).

3. Concepto de derecho parlamentario administrativo

Para el TEPJF, el derecho parlamentario administrativo comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, respecto a la organización, funcionamiento, división de trabajo,

¹⁰⁵ De acuerdo con la Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario del PRI de la Cámara de Diputados, existe una iniciativa sobre un nuevo Reglamento Interior, con base en el dictamen enriquecido que presente la Comisión de Régimen Interno, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, <http://www.diputados-pri.org.mx/upload/AgendaLegislativa2a1p.pdf>.

desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y entre las diversas Cámaras del Congreso. Así se desprende de las ejecutorias con las claves: SUP-JDC-1711/2006 y SUP-JDC-67/2008, y SUP-JDC-2999/2009.

De la comparación de conceptos, podemos establecer que existe una diferencia sustancial entre el derecho parlamentario y el derecho parlamentario administrativo.

El derecho parlamentario regula las actividades internas de los poderes legislativos o asambleas en general. El derecho parlamentario administrativo norma la organización interna de los grupos y comisiones parlamentarias conformadas al seno de las asambleas o poderes legislativos. Por tanto, la diferencia estriba en las funciones específicas que realiza una y otra, ya que la asamblea, en tanto Poder Legislativo, tiene como fin principal legislar o dotar al Estado de leyes, y los órganos legislativos (grupos y comisiones parlamentarias) organizar las actividades administrativas internas de la legislatura.

Al respecto, el TEPJF ha precisado que las funciones parlamentarias se pueden dividir en dos ámbitos:¹⁰⁶

- a) Las de organización interna de los grupos parlamentarios, que son aquellas vinculadas con los legisladores en lo individual y los órganos de decisión del propio Congreso (exentas de tutela judicial por regla general atento al principio de autonomía parlamentaria), y
- b) Las que afectan las relaciones del órgano legislativo o Congreso con sujetos externos, ya sea otros órganos constitucionales, autoridades o bien, personas en lo individual (sujetas a control judicial por ser emitidas en su carácter de autoridad).

A mayor abundamiento, la doctrina del derecho parlamentario administrativo tuvo su desarrollo en el derecho administrativo francés y posteriormente en el español.¹⁰⁷ Se caracteriza por considerar que el derecho

¹⁰⁶ Cfr. Ejecutoria del juicio SUP-JDC-8/2010 (Relacionado con los expedientes SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009).

¹⁰⁷ Algunos de los representantes del derecho parlamentario administrativo son: J. C. Fortier. 1981. “Le controle des juges sur les actes administratifs”, y “L’Indépendance administrative des assemblées politiques”, *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 893. Fernando Garrido Falla. 1982 “Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del derecho administrativo español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 97. Madrid: 1985. “La administración parlamentaria”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Publicación del Congreso

parlamentario administrativo tiene un espacio autónomo y libre de tutela judicial dentro de los órganos parlamentarios. Dicha autonomía reside en el aspecto normativo, operativo e instrumental.

Al armonizar el concepto de derecho parlamentario administrativo, con las precisiones apuntadas, se puede establecer que por regla general las actividades internas de los órganos parlamentarios se encuentran exentas de control judicial. Éstas comprenden la 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 conformados por los legisladores pertenecientes a los diversos partidos políticos.

En ese sentido, algunos autores como el alemán Rudolf von Gneist, consideraron que los actos parlamentarios sin valor de ley, tienen el carácter de “interna corporis acta”. De acuerdo con esta corriente los procedimientos internos del parlamento corresponden a la exclusiva jurisdicción de éste y no pueden ser supervisados por ninguna otra autoridad. De ahí que la autonomía parlamentaria se haya traducido o entendido como inmunidad jurisdiccional (Cid Villagrasa 2000, 127).

Sin embargo, esta forma de entender a la autonomía parlamentaria ha sido objeto de cuestionamiento en diversos órganos jurisdiccionales y foros académicos nacionales y extranjeros, en virtud de que confronta al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

De lo anterior se puede establecer que el postulado que ampara al derecho parlamentario administrativo consiste en que los actos de organización interna de los grupos parlamentarios se encuentran exentos de control judicial, lo cual se enfrenta con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en razón de que la autonomía parlamentaria se encuentra sujeta a la observancia de la Constitución y la ley, tal y como se verá enseguida.

4. *Autonomía parlamentaria y sus límites*

De acuerdo con Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla, la autonomía parlamentaria constituye el fundamento del derecho parlamentario en su concepción primigenia (1997, 42), debido a que tiene el carácter de principio e instrumento para la organización del parlamento. Es una condición para

cumplir con las facultades y obligaciones atribuidas, sin intervención ni presión de los otros poderes del gobierno (Cervantes Gómez 2008, 36).

La idea de autonomía parlamentaria se apoya en que la fuente de legitimidad de los miembros del Congreso son las elecciones ciudadanas, lo cual implica que su investidura y revocación no dependen del gobierno (De Bufalá Ferrer-Vidal 2008, 4). Vale la pena identificar tres fuentes históricas de este principio.

Primera. La práctica inglesa de prevenir la injerencia de la Corona en la actuación del Parlamento consolidó la concepción de autonomía parlamentaria referente a garantizar la libertad del parlamento, de sus órganos y de sus miembros, frente a los demás poderes públicos (Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla 1997, 43) (Cervantes Gómez 2008, 36).

A partir de la jurisprudencia, se ha mantenido el concepto de independencia o soberanía del parlamento, el cual sostiene que si un acto parlamentario se ha confeccionado irregularmente, corresponde al Poder legislativo corregirlo o anularlo. Esta concepción de soberanía del Parlamento ha permitido incluir en el concepto de autonomía parlamentaria la autonomía jurisdiccional y, por lo tanto, la *inenjuiciabilidad* de los actos parlamentarios.

Segunda. La autonomía parlamentaria no sólo frente al ejecutivo sino al judicial fue el resultado de la doctrina de los *interna corporis acta*, elaborada en Alemania a propósito de la cuestión de la fiscalización o control de la validez formal de las leyes por los jueces. Se estableció que el control judicial no podía extenderse a las fases procedimentales que se desarrollaban en el interior del parlamento, por ser competencia exclusiva del órgano legislativo (Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla 1997, 44).

Tercera. La doctrina tradicional francesa sostuvo que escapan a todo control jurisdiccional los actos jurídicos dictados dentro de la esfera del parlamento y los actos materiales relativos a la actividad parlamentaria administrativa (Garrido Falla 1982, 23). En razón de que la independencia administrativa de las asambleas legislativas, es indisoluble de la cuestión política.

Lo expuesto hasta el momento, permite establecer que la comprensión de la autonomía parlamentaria responde a contextos históricos, sociales, políticos y jurídicos determinados.

Una nueva concepción sobre la autonomía parlamentaria la comprende como medio —y no como fin en sí mismo— para llevar a cabo las actividades institucionales del Parlamento, consistentes en las potestades legislativas, presupuestarias y controladoras del gobierno. Sin embargo, el concepto de autonomía no puede justificar arbitrariedad, ilegalidad, ni vulneración de derechos fundamentales. Todo acto o resolución de órganos del Estado, incluyendo el parlamento, debe ser revisable judicialmente,

máxime que el órgano que emite la ley, debe ser el primero en observarla y respetarla (Álvarez Conde 1997, 45).

En cuanto a los límites de la autonomía parlamentaria han existido diversos modelos que varían en torno al tipo y alcance de control judicial de los actos parlamentarios, entre ellos, los cuatro siguientes (Navot 2008, 1):

- Existe un obstáculo constitucional para todo tipo de control judicial. Los procedimientos internos deben ser resueltos exclusivamente por la Legislatura.
- Existe un control jurisdiccional ordinario de todas las cuestiones internas parlamentarias.
- No existe obstáculo constitucional para la intervención judicial en cuestiones parlamentarias. Sin embargo, los jueces deben establecer mecanismos que les permitan eludir la decisión de las cuestiones políticas internas.
- Autoriza a los jueces a establecer criterios de intervención en los asuntos internos parlamentos pero con estándares diferentes a los que se aplican al control de los actos de los otros poderes del gobierno. Así, la cuestión es justiciable pero existen presupuestos adicionales o distintos que deben satisfacerse para que haya intervención judicial.

A partir de esas posturas, los límites o excepciones de la autonomía parlamentaria se han replanteado, para pasar de la autonomía absoluta e imposibilidad de control judicial, a una autonomía sujeta al Estado constitucional democrático de derecho. Ello implica que los órganos parlamentarios tienen el deber de observar y cumplir la Constitución, así como respetar los derechos fundamentales en armonía con el postulado de la tutela judicial efectiva.

En efecto, aún cuando el principio de autonomía parlamentaria implicó en forma predominante una restricción absoluta del control jurisdiccional, existen sistemas legales como el español, que permiten ilustrar la transformación del principio de autonomía parlamentaria.

En un primer momento, fueron objeto de control de legalidad las normas de organización y funcionamiento parlamentario, así como los actos administrativos y de gestión (Guillem Carrau 2009, 104). Faltaba determinar si la función parlamentaria destinada a cumplir los fines institucionales —la actividad legislativa y de control interno— era materia de revisión (Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla 1997, 50).

Es en este contexto en el que la jurisprudencia española ha desarrollado una nueva postura. El Tribunal Constitucional Español (TCE) partió de

que los *interna corporis acta*, tenían el carácter de actos puramente internos, no susceptibles de revisión constitucional y legal.¹⁰⁸ En ese tenor, sólo se estimaba posible su revisión cuando estos actos afectaban a relaciones externas del órgano, o bien, cuando se trataba de normas susceptibles de control de constitucionalidad.

Esta postura cambió sustancialmente cuando el TCE reconoció el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución, así como la vinculación de los mismos a las libertades y derechos fundamentales. En consecuencia, revirtió el principio de la autonomía parlamentaria donde la revisión judicial de los actos internos se volvió la regla general, y la excepción, la exclusión del control jurisdiccional. El cambio de paradigma se consolidó en la sentencia STC 23/1990 en la que declaró que la no intervención judicial sólo era posible en tanto se respetaran los derechos de participación política de los diputados y los grupos parlamentarios. Por lo tanto, cualquier acto parlamentario sin valor de ley es susceptible de control por el TCE por una presunta vulneración a derechos fundamentales.¹⁰⁹

El TCE, al permitir la revisión constitucional de actos dotados de autonomía parlamentaria, posibilitó la garantía y protección de los derechos fundamentales al interior del parlamento. La legitimidad de la instancia constitucional revisora de actos o procesos reglamentarios deriva del derecho fundamental del representante pero también del representado. El derecho a la participación política de los ciudadanos por medio de representantes no se agota en el momento de la elección, sino que persiste en tanto se viole el estatus del representante que mediatamente pueda afectar al derecho de los representados (Caamaño 1992, 137).

En ese sentido, se pronunció la Sala Superior del TEPJF en la ejecutoria SUP-JDC-8/2010, al precisar lo siguiente:

La autonomía parlamentaria debe ser entendida como instrumento y garantía en orden a la consecución de los fines del Congreso, lo que en forma alguna implica que ningún acto parlamentario pueda ser sujeto a control jurisdiccional, pues dicha autonomía no puede justificar ni la arbitrariedad, ni la vulneración de la legalidad, toda vez que el Congreso de la Unión encuentra los límites a su actuación en la sumisión a la Constitución y la ley.

¹⁰⁸ AATC 183/1984, 12/1986, 292/1987, referidos por Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla, p. 51, y Cid Villagrasa, p. 147.

¹⁰⁹ En este caso, el acto controvertido fue el rechazo de una enmienda formulada por un grupo parlamentario y será objeto de estudio en el tercer apartado de este capítulo.

De lo expuesto, se puede establecer que el TEPJF comparte los postulados del Estado constitucional democrático de derecho y en consecuencia la importancia de privilegiar el acceso a la tutela judicial efectiva en lo referente a la autonomía parlamentaria en determinados casos.

Por ello, resulta de gran importancia identificar los asuntos en los que el TEPJF ha considerado aplicable el postulado del derecho parlamentario administrativo (al asumir la imposibilidad de control judicial electoral), así como aquellos en los que ha tomado conocimiento del fondo de los problemas parlamentarios sometidos a su competencia; a efecto de desentrañar los argumentos que han sustentado esos fallos, y así establecer una clasificación que permita comparar al exterior, la forma en que se han abordado y resuelto problemáticas comunes. Lo cual constituye la materia del apartado siguiente.

II. JURISDICCIÓN ELECTORAL Y CONTROL DE ACTOS PARLAMENTARIOS

1. *Criterios para la selección de casos*

Para poder identificar los asuntos en los que el TEPJF ha conocido de actos o resoluciones parlamentarios, así como de aquellos de carácter parlamentario administrativo (exentos de control judicial), se analizaron los fallos emitidos por la Sala Superior en juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC), por el periodo que comprende de enero de 2006 a diciembre de 2010.

Esta delimitación atendió a las consideraciones siguientes:

- El primer antecedente sobre esta temática (conceptualización del derecho parlamentario administrativo) se presentó en 2006, específicamente en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-1711/2006.
- La Sala Superior ha fijado criterios en tesis relevantes sobre el tratamiento y conocimiento de actos parlamentarios, exclusivamente en el medio de impugnación denominado JDC, motivo por el cual no se estudiarán otros medios de impugnación.
- La selección del medio de impugnación JDC, y la definición del periodo de 2006 a 2010, permitirá medir el impacto de las impugnaciones de actos o resoluciones de carácter parlamentario, frente al grueso de los asuntos recibidos por la Sala Superior.

- Los actos o resoluciones de las legislaturas locales en la integración y organización de los ayuntamientos, se dejaron fuera de esta investigación en razón de que éstas últimas no forman parte de la organización interna del Poder Legislativo Estatal.

2. *Identificación de casos*

A lo largo de 2006, la Sala Superior recibió 1,775 demandas de JDC,¹¹⁰ y sólo en una de ellas se abordó la problemática en estudio. Lo que representa el .05% del total de casos.

El asunto de referencia se identifica con la clave SUP-JDC-1711/2006 (caso Senado), cuya problemática giró en torno a la debida y legal integración de comisiones parlamentarias en el Senado de la República, y de hecho constituye el primer antecedente en el que se estableció que los actos o resoluciones relativos a la organización interna de los órganos legislativos se encuentran dentro del ámbito parlamentario administrativo, y por ende exentos de control judicial.

La importancia de ese precedente dio lugar a la tesis relevante XVIII/2007, con el rubro DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.

En 2007 la Sala Superior recibió 2,585 demandas de JDC,¹¹¹ y sólo en una de ellas se trató el tema del control judicial electoral de actos parlamentarios. Lo que representa el .03% del total de esos juicios.

El asunto en cuestión se identifica con la clave SUP-JDC-144/2007 (caso Campeche), y versó sobre la adecuada y legal integración de grupos parlamentarios en la legislatura del Congreso del Estado de Campeche, con motivo de una determinación partidista.

Se considera como un precedente relevante, ya que la Sala Superior señaló que los actos o resoluciones partidistas que incidan en el ámbito de la organización interna de los grupos parlamentarios, se encuentran dentro del campo del derecho parlamentario administrativo, circunstancia por la que no pueden ser materia de control judicial electoral.

Al igual que en el caso anterior, dio lugar a la Tesis XIV/2007, bajo el rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTO-

¹¹⁰ El número de asuntos recibidos se tomó de la estadística judicial publicada por el TEPJF en la página: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T002.pdf.

¹¹¹ El número de asuntos recibidos se tomó de la estadística judicial publicada por el TEPJF, *idem*.

RALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (legislación de Campeche).

En 2008 la Sala Superior recibió 2,935 demandas de JDC,¹¹² y en diez de ellas se abordó el tema relativo al control judicial electoral de actos parlamentarios. Lo que significó el .34% del número de casos.

Los primeros ocho asuntos se identifican con las claves SUP-JDC de los siguientes números: 67/2008, 68/2008, 69/2008, 70/2008, 71/2008, 72/2008, 73/2008 y 74/2008, que por su íntima relación fueron acumulados al expediente más antiguo (caso Puebla). En ellos se cuestionó la legalidad de la integración de las comisiones y comités en el Congreso del Estado de Puebla, y constituyen un precedente que confirma el límite impuesto a los actos de organización interna de los cuerpos legislativos.

Ello se debe a que la Sala Superior precisó que los actos o resoluciones que incidan en el ámbito de la organización interna de las comisiones parlamentarias se encuentran dentro del campo del derecho parlamentario administrativo, por lo que no pueden ser materia de control judicial electoral.

Los dos últimos asuntos de 2008, se identifican con las claves SUP-JDC-2909/2008 y SUP-JDC-2910/2008, que por su íntima relación se acumularon al expediente más antiguo (caso Melo). La problemática tiene que ver con la adecuada y completa integración del órgano legislativo, debido a que se combate la revocación de un acuerdo de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, relativo a la toma de protesta de cargos legislativos.

En 2009, la Sala Superior recibió 3,066 demandas de JDC,¹¹³ y sólo en nueve se trató el tema del control judicial electoral de actos parlamentarios. Lo que representa el .29% del grueso de esos juicios.

El primer asunto se identifica con la clave SUP-JDC-2999/2009 (caso Nayarit), y es el segundo caso en que la Sala Superior confirma que los actos o resoluciones partidistas que incidan en el ámbito de la organización interna de los grupos parlamentarios se encuentran dentro del campo del derecho parlamentario administrativo, motivo por el que escapan del control judicial electoral.

Los ocho asuntos restantes se identifican con las claves SUP-JDC y los siguientes números: 612/2009 (caso Valdés 1), relacionado con el 648/2009 (caso Valdés 2), 626/2009 (caso Velasco), 670/2009 (caso Godoy), 2989/2009 (caso Nazar), 2995/2009 (caso Esquinca 1), relacionado con los expedientes 3049/2009 y su acumulado 3048/2009 (caso Espinosa

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

y Esquinca 2); de los que se desprende una problemática común, relativa a inconsistencias en la toma de protesta del cargo en órganos legislativos.

Al respecto, la Sala Superior ha precisado que en tal supuesto procede el JDC, sin hacer mención de su naturaleza parlamentaria, es más en algunos asuntos ha ordenado al órgano parlamentario proceder al desahogo de las peticiones formuladas al respecto, e incluso tomar protesta al legislador suplente, ante la licencia del propietario, con la finalidad de integrar debidamente al órgano legislativo.

Al 10 de diciembre de 2010, la Sala Superior recibió 1,252 demandas de JDC,¹¹⁴ y en tres de ellas se trató el tema relativo al control judicial electoral de actos parlamentarios. Lo que arroja un porcentaje del .23% del universo de casos.

El primer asunto se identifica con la clave SUP-JDC-8/2010 (caso Espinosa 3),¹¹⁵ en el que se confirma la negativa parlamentaria sobre la solicitud de licencia solicitada por una diputada federal.

El caso Espinosa 3 tiene una relevancia particular, ya que en él se advierte una variación argumentativa en el tratamiento de actos parlamentarios relativos a la organización interna de los órganos legislativos. En el fallo se precisa que la autonomía parlamentaria debe ser entendida como instrumento y garantía en orden a la consecución de los fines del Congreso, lo que en forma alguna implica justificar ni la arbitrariedad, ni la vulneración de la legalidad, toda vez que el Congreso de la Unión encuentra límites a su actuación en la sumisión a la Constitución.

Además, que los actos materiales relativos a la actividad interna de los órganos legislativos que escapan al control jurisdiccional encuentran una excepción en aquellos casos en los que exista una clara vulneración a los derechos fundamentales, y en el caso de que esos derechos se vinculen con la materia electoral, el TEPJF estará en aptitud de ejercer un control de constitucionalidad en relación con dichas violaciones.

En ese sentido, se identifica a la solicitud de licencia para separarse del cargo de legislador, como un acto discrecional de organización interna de las cámaras del Congreso de la Unión. Es decir, dentro del ámbito que comprende de los actos o resoluciones de carácter parlamentario administrativo.

Los dos asuntos restantes se identifican con las claves SUP-JDC-104/2010 (caso Pluma) y SUP-JDC-1141/2010 (caso Soriano); de los que se despren-

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ Nótese que el asunto guarda relación con los juicios SUP-JDC-2995/2009 (caso Esquinca 1), y SUP-JDC-3049/2009, junto con su acumulado SUP-JDC-3048/2009 (caso Espinosa y Esquinca 2).

de una problemática similar, relativa al impedimento para tomar protesta en un órgano legislativo.

3. *Impacto jurisdiccional*

En mérito de lo expuesto, se puede establecer que la incidencia jurisdiccional de los actos parlamentarios en la Sala Superior del TEPJF, específicamente en lo relativo al medio de impugnación denominado JDC, es muy bajo, tomando en consideración que durante el periodo que comprende del 1 de enero de 2006, al 10 de diciembre de 2010, se recibieron un total de 11,613 juicios, dentro de los cuales 24, son relativos a la problemática en estudio, dando lugar a un porcentaje equivalente al .20% del universo de juicios. Tal y como se representa a continuación:

TABLA 1
IMPACTO JUDICIAL DE ACTOS PARLAMENTARIOS

<i>Medio de Impugación</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Total</i>
<i>JDC Recibidos Por la Sala Superior</i>	1,775	2,585	2,935	3,066	1,252	11,613
<i>JDC contra actos parlamentarios</i>	1	1	10	9	3	24
<i>Porcentaje frente al total de asuntos</i>	.05%	.03%	.34%	.29%	.23%	.20%

Lo anterior permite observar que los criterios que han definido el tratamiento jurisdiccional de los actos de carácter parlamentario administrativo, se emitieron por la Sala Superior en 2006 y 2007, años en que la incidencia fue en cada caso de un asunto, por lo que se puede afirmar que no obedecen al volumen o incremento en las impugnaciones, sino a la importancia política del tema, en razón de que la entidad de cada asunto fue suficiente para fijar tesis relevantes en las que se precisaron las directrices a seguir en casos futuros.

Además, se advierte que la tendencia en 2008, 2009 y 2010 es a la alza, ya que se supera a la incidencia de 2006 y 2007, además que la propia Sala Superior ha empezado a cambiar el criterio para atender los asuntos relacionados con actos o resoluciones de carácter parlamentario, tal y como se desprende del apartado en que se detalla el contenido del caso Espinosa 3, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-8/2010.

Finalmente, es posible establecer numéricamente el porcentaje de asuntos de carácter parlamentario en los que la Sala Superior no ha ejercido control judicial, ya que de un universo de 24 casos, atendió 13, y en 11 manifestó su imposibilidad por corresponder al ámbito del derecho parlamentario administrativo (9 relativos a la integración de comisiones parlamentarias y 2 a la integración de grupos parlamentarios). Ello arroja un total del 45.83% de asuntos sin tutela judicial efectiva. Desde luego, esos datos corresponden al .20% del total de JDC recibidos por la Sala Superior de 2006 al 10 de diciembre de 2010.

4. Clasificación de problemáticas recurrentes

Con la información que se ha detallado en los apartados anteriores, es posible construir una clasificación de acuerdo al tipo de problemática e incidencia, para generar una categoría de comparación que permita observar el tratamiento judicial de asuntos similares en otros países.

El primer bloque se integra con un caso sobre la negativa de licencia para separarse del cargo a una diputada federal. Los datos de identificación se relacionan a continuación:

TABLA 2
BLOQUE 1. NEGATIVA DE LICENCIA PARA SEPARARSE DEL CARGO

<i>N.</i>	<i>Problemática</i>	<i>Expediente</i>	<i>Caso</i>
1	Negativa de licencia para separarse del cargo	SUP-JDC-8/2010	Espinosa 3
<i>Total 1 asunto</i>			

El segundo bloque se conforma con dos asuntos, cuya problemática trata sobre la adecuada y legal integración de grupos parlamentarios. En ellos se observa una tendencia a exentar esos actos del control judicial electoral, por corresponder al ámbito del derecho parlamentario administrativo. Los datos de identificación se describen a continuación:

TABLA 3
BLOQUE 2. INTEGRACIÓN ILEGAL DE GRUPOS PARLAMENTARIOS

<i>N.</i>	<i>Problemática</i>	<i>Expediente</i>	<i>Caso</i>
1	Integración de grupos parlamentarios	SUP-DC-144/2007	Campeche
1	Integración de grupos parlamentarios	SUP-C-2999/2009	Nayarit
<i>Total 2 asuntos</i>			

El tercer bloque se conforma por nueve casos que tienen que ver con la integración indebida de comisiones parlamentarias. Se observa igual que en el bloque anterior, una tendencia a exentar esos actos del control judicial electoral, por corresponder al ámbito del derecho parlamentario administrativo. Los datos de identificación se precisan a continuación:

TABLA 4
BLOQUE 3. INTEGRACIÓN INDEBIDA DE COMISIONES PARLAMENTARIAS

<i>N.</i>	<i>Problemática</i>	<i>Expediente</i>	<i>Caso</i>
1	Integración de comisiones parlamentarias	SUP-JDC-1711/2006	Senado
8	Integración de comisiones parlamentarias	SUP-JDC-67/2008 SUP-JDC-68/2008, SUP-JDC-69/2008, SUP-JDC-70/2008, SUP-JDC-71/2008, SUP-JDC-72/2008, SUP-JDC-73/2008 y SUP-JDC-74/2008	Puebla
<i>Total 9 asuntos</i>			

El cuarto y último bloque se integra con doce casos en los que la problemática común es el impedimento para tomar protesta de cargos de elección popular en órganos legislativos. Se observa una clara tendencia a la protección y garantía de derechos fundamentales de carácter político-electoral. Los datos de identificación se relacionan a continuación:

TABLA 5
BLOQUE 4. IMPEDIMENTO PARA TOMAR PROTESTA

<i>N.</i>	<i>Problemática</i>	<i>Expediente</i>	<i>Caso</i>
2	Integración de grupos parlamentarios	SUP-JDC-2909/2008 y SUP-JDC-2910/2008	Melo
1	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-612/2009	Valdés 1
1	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-648/2009	Valdés 2
1	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-626/2009	Velasco
1	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-670/2009	Godoy
1	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-2989/2009	Nazar
1	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-2995/2009	Esquinca 1
2	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009	Espinosa y Esquinca 2
1	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-104/2010	Pluma
1	Impedimento para tomar protesta	SUP-JDC-1141/2010	Soriano
<i>Total 12 asuntos</i>			

El análisis de casos permitió identificar las tendencias o problemáticas recurrentes en lo relativo al control judicial de actos parlamentarios y así delimitar los criterios que servirán de base para la comparación con otros países, en el orden siguiente:

- Problemática 1. Impedimento para tomar protesta (12 casos).
- Problemática 2. Integración y participación en comisiones parlamentarias (9 casos).
- Problemática 3. Integración y participación en grupos parlamentarios (2).

Nótese que el primer bloque fue excluido de la clasificación anterior, en razón de que ese tipo de problemática no se ha reiterado y por ende carece de representatividad.

III. CONTROL JUDICIAL DE ACTOS PARLAMENTARIOS: ESTUDIO COMPARADO

1. *Resultados cuantitativos*

Las tres problemáticas identificadas en el apartado anterior, sirven de base para la comparación del tratamiento judicial de actos o resoluciones de carácter parlamentario en otros países; específicamente en Argentina, España, y Estados Unidos.¹¹⁶

Para la selección de esos países se consideró aquellos con tribunales constitucionales o en su caso con órganos jurisdiccionales con competencia electoral similar a la del TEPJF. Además, que sus fallos correspondieran lo más cercanamente posible a la experiencia mexicana, es decir, a las problemáticas recurrentes que dieron lugar a las categorías mencionadas en el apartado anterior.

- Problemática 1. Impedimento para tomar protesta.
- Problemática 2. Integración y participación en comisiones parlamentarias.
- Problemática 3. Integración y participación en grupos parlamentarios.

Con esa tipología fue posible identificar la tendencia siguiente:

En Argentina, se encontraron tres casos, de los cuales dos corresponden al impedimento para tomar protesta de cargos de elección popular en órganos legislativos, y uno relativo a la integración y participación en comisiones parlamentarias.

En España, se ubicaron seis casos, cuatro corresponden a la integración y participación en comisiones parlamentarias, y dos a la integración y participación en grupos parlamentarios.

En Estados Unidos, se localizaron dos casos relativos al impedimento para tomar protesta de cargos de elección popular en órganos legislativos.

¹¹⁶ En el anexo 13 se incluye información general sobre el sistema electoral en los países que integran este estudio, así como los datos de las sentencias que se utilizaron como fuente de la investigación.

En México, se hallaron 23 casos, que después de agruparse en función de su secuencia impugnativa y de los que fueron acumulados, dan un total de 12, ocho corresponden al impedimento para tomar protesta de cargos de elección popular en órganos legislativos, dos a la integración y participación en comisiones parlamentarias, y dos a la integración y participación en grupos parlamentarios.

En suma, se identificaron 12 casos relativos al impedimento para tomar protesta de cargos de elección popular en órganos legislativos, dos en Argentina, dos en Estados Unidos y ocho en México. Además, siete casos sobre la integración y participación en comisiones parlamentarias, uno en Argentina, cuatro en España, y dos en México. Finalmente, cuatro casos concernientes a la integración y participación en grupos parlamentarios, dos en España y dos en México. Lo que en su conjunto arroja un total de 23 casos.

Con esos 23 casos fue posible establecer que en 19 de ellos se entró al fondo del asunto y en cuatro (por cierto los mexicanos), no fue posible ejercer control judicial por corresponder al ámbito de la organización interna de los órganos legislativos, también identificados dentro de la corriente del derecho parlamentario administrativo.

En cuanto al sentido de los asuntos se pudo establecer que se dio la razón al actor en 14 casos, y en nueve a la autoridad, considerando que en 4 se expresó imposibilidad para ejercer control judicial, lo cual tiene el mismo efecto que cuando queda firme el acto de autoridad.

Lo expuesto con antelación se puede apreciar gráficamente en la tabla 6.

TABLA 6
CASOS ESTUDIADOS DE ARGENTINA, ESPAÑA,
ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

	<i>Apartado descriptivo</i>			<i>Apartado analítico</i>			
	<i>Tipo de problemática</i>			Entró al estudio de fondo	No entró al estudio de fondo	Concedió la razón al actor	Concedió la razón a la institución legislativa
	Problemática 1: Impedimento para tomar protesta	Problemática 2: Integración y participación en comisiones	Problemática 3: Integración y participación en grupos parlamentarios				
Argentina	Caso Bussi	x		x		x	
	Caso Patti	x		x		x	
	Caso Alperovich		x	x		x	
	Caso UPN		x	x			x
	Caso Ortiz		x	x			x
España	Caso Reguan		x	x		x	
	Caso Comiñón Prestige		x	x		x	
	Caso CDS			x			x
	Caso Galego			x			x
	Caso Bond	x		x			x
E.U.	Caso Powell	x		x		x	

	<i>Apartado descriptivo</i>			<i>Apartado analítico</i>			
	<i>Tipo de problemática</i>			Entró al estudio de fondo	No entró al estudio de fondo	Concedió la razón al actor	Concedió la razón a la institución legislativa
	Problemática 1: Impedimento para tomar protesta	Problemática 2: Integración y participación en comisiones	Problemática 3: Integración y participación en grupos parlamentarios				
	Caso Melo	x		x		x	
	Caso Valdés	x		x		x	
	Caso Velasco	x		x		x	
	Caso Godoy	x		x			x
	Caso Nazar	x		x		x	
	Caso Esquinca	x		x		x	
	Caso Pluma	x		x		x	
	Caso Soriano	x		x		x	
	Caso Senado		x		x		x
	Caso Puebla		x		x		x
	Caso Campeche				x		x
	Caso Nayarit				x		x
	Total	12	7	19	4	14	9

México

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las resoluciones judiciales.

A continuación se analizarán las características de cada caso, de acuerdo a las problemáticas identificadas como directrices de comparación, a efecto de establecer su tratamiento judicial y así identificar los argumentos utilizados en asuntos similares por tribunales de distintos países.

2. *Problemática tipo 1. Impedimento para tomar protesta*

Cómo ya se apuntó sobre esta problemática se identificaron 12 casos, 2 en Argentina, 2 en Estados Unidos, y 8 en México, cuyo contenido se describe a continuación:

A. *Argentina*

- Caso Bussi.¹¹⁷ La Cámara de Diputados negó al diputado electo Antonio Domingo Bussi tomar protesta por considerar que no cumplía con un requisito de idoneidad, al ser cuestionada su conducta moral y ética.
- Caso Patti.¹¹⁸ La Cámara de Diputados impidió al diputado electo Luis Abelardo Patti tomar protesta e integrar el órgano legislativo por estimarlo no idóneo porque fue señalado como responsable de actos criminales durante la dictadura.

La autoridad judicial que resolvió ambos casos fue la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial Nacional (CNE),¹¹⁹ y consideró que los diputados se encontraban habilitados para ejercer el cargo para el que fueron electos, ya que habían cumplido los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad al momento de oficializar la candidatura, y al resultar electos; tan es así que ninguna agrupación política los cuestionó.

Las líneas argumentativas son las siguientes: la CNE manifestó que el examen y verificación de las actas electorales se hace con la aprobación de las mayorías de la Cámara de Diputados. Pero, para que este examen esté exento de arbitrariedad, es necesario que los tribunales se encuentren en condición de poder juzgar esos actos con sujeción a derecho.

Además, se precisó que los jueces son el contrapeso que permite asegurar y preservar los derechos de las minorías frente a los potenciales excesos

¹¹⁷ Expediente 3542/2002 CNE.

¹¹⁸ Expediente 4207/2006 CNE.

¹¹⁹ La CNE tiene el carácter máxima autoridad en la materia electoral y sus resoluciones tienen carácter de doctrina obligatoria para los tribunales de primera instancia.

de las mayorías, en armonía con el proceso democrático, la autonomía individual y la continuidad de la práctica constitucional; por lo que tienen un carácter contramayoritario.¹²⁰

B. *Estados Unidos*

- Caso Bond.¹²¹ La Cámara de Representantes de Georgia impidió a Julian Bond, diputado electo, acceder a su cargo por considerar que su sinceridad para tomar protesta y hacer el juramento de honor, había quedado en duda, después de hacer declaraciones controversiales sobre temas de política nacional.
- Caso Powell.¹²² La Cámara de Representantes mediante una interpretación constitucional se negó a tomar juramento al diputado electo Adam Clayton Powell, ante cuestionamientos sobre su probidad como funcionario en la legislatura anterior.

En el caso Bond, la Corte Suprema centró la discusión en la libertad de expresión y su importancia en el desempeño de la función y actividad de los legisladores. Para llegar a esa conclusión, se consideró que si bien la Constitución de Georgia podía imponer los requisitos para acceder al cargo de representantes, también lo es que no autorizaba al Congreso a someter a una prueba de sinceridad las declaraciones de un legislador. Además, que la potestad calificadora del Congreso, no debía interpretarse extensivamente para impedir la toma de protesta a un legislador electo.

En el caso Powell, se consideró que la interpretación constitucional es una tarea propia del Poder Judicial y además, esa tarea no involucra un conflicto entre los poderes del Estado. Por el contrario, el sistema de gobierno requiere de una interpretación constitucional por parte del Poder Judicial, diversa a la del legislativo, y el supuesto conflicto entre poderes no puede ser aducido para que los tribunales eludan su responsabilidad constitucional.

¹²⁰ Mencionó textualmente: “[L]as constituciones incluyeron distintos mecanismos —entre los que se inscribe la creación de un Poder Judicial de los denominados «contramayoritarios»— destinados a restringir en todo tiempo la capacidad de acción del poder de la mayoría en cuestiones que pudieran incidir negativamente en la conservación del proceso democrático, la protección de la autonomía individual y los derechos de las minorías, y la continuidad de la práctica constitucional” (p. 9).

¹²¹ Bond *vs.* Floyd, 385 U.S. 116 (1966).

¹²² Powell *vs.* McCormack, 395 U.S. 486 (1969).

C. México

- Caso Melo.¹²³ Se combate la revocación de un acuerdo de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, relativo a la toma de protesta de los actores para ocupar el cargo de diputado propietario y suplente.
- Caso Valdés.¹²⁴ La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados no tomó la protesta de la diputada federal suplente, María de Lourdes Valdés Galán, por considerar que es una atribución exclusiva del Pleno de la Cámara durante los periodos ordinarios.
- Caso Velasco.¹²⁵ Una diputada suplente solicitó a la Diputación Permanente del Estado de México, las razones por las que no había rendido protesta, dado que se había concedido licencia al diputado propietario.
- Caso Godoy.¹²⁶ La Cámara de Diputados detuvo el trámite correspondiente a la toma de protesta de un diputado federal electo, Julio César Godoy Toscano, ante la suspensión de sus derechos político-electorales y tener el carácter de prófugo de la justicia.
- Caso Nazar.¹²⁷ El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados omitió tomar la protesta al diputado suplente, Julián Nazar Morales, así como entregarle la lista de asistencia de los diputados federales a las sesiones ordinarias y extraordinarias
- Caso Esquinca.¹²⁸ El diputado federal suplente, Carlos Enrique Esquinca Cancino, se inconformó ante la negativa de tomarle protesta en el cargo, por parte de la Cámara de Diputados.

¹²³ Expedientes SUP-JDC-2909/2008 y SUP-JDC-2910/2008 acumulados.

¹²⁴ Expediente SUP-JDC-648/2009, cuyo antecedente es el diverso SUP-JDC-612/2009 en el cual, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión no tomó protesta de la diputada suplente, por considerar que es atribución exclusiva del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara.

¹²⁵ Expediente SUP-JDC-626/2009.

¹²⁶ Expediente SUP-JDC-670/2009.

¹²⁷ Expediente SUP-JDC-2989/2009.

¹²⁸ Expediente SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009 acumulado, en los cuales también fue parte la diputada propietaria Olga Luz Espinosa Morales quien solicitó a la Cámara de Diputados la licencia para separarse del cargo. Esta resolución tiene el antecedente SUP-JDC-2995/2009 por medio del cual el mismo promovente solicitó la lista de asistencia de los diputados federales a las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como que se le tomara la protesta correspondiente.

- Caso Pluma.¹²⁹ El presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala omitió tomar protesta al diputado suplente, Venancio Pluma George.
- Caso Soriano.¹³⁰ Alejandra Soriano Ruiz, diputada suplente en funciones, impugnó la reincorporación de la diputada propietaria a la diputación local plurinominal del Congreso del Estado de Chiapas, porque resultó electa al cargo de síndico municipal. Por lo cual, se alegó la imposibilidad para desempeñar dos cargos de elección popular simultáneamente.

En los casos Pluma y Godoy, el TEPJF manifestó que era competente para conocer y resolver, en virtud de haber presuntas afectaciones al derecho de ser votado, ya que el ámbito de tutela de este derecho no se cumple únicamente con el derecho a participar en la contienda electoral, sino que contempla también, el de ocupar el cargo público. En ese sentido es que en los casos Melo, Valdés, Soriano, Nazar y Velasco, se menciona que la vía de impugnación intentada es procedente por tratarse una afectación al derecho de ser votado.

En el caso Esquinca, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que se planteaba una afectación al derecho de ser votado, además de generar la falta de integración plena del órgano legislativo, ya que de quedar vacante el escaño, produciría la anulación del desempeño de la función representativa a cargo de la fórmula electa por el principio de representación proporcional, por un acto de carácter parlamentario.

Con excepción del caso Esquinca, se observó que en los casos restantes resueltos por el TEPJF, hubo una línea argumentativa que justificó resolver la controversia planteada a partir de la afectación del derecho de ser votado, y no así sobre la procedencia del control judicial de actos de carácter parlamentario.

D. *Hallazgos preliminares*

En suma, se puede observar que hubo un pronunciamiento sobre el fondo en las 12 controversias, es decir, en el 100% y en 11 casos, se dio la

¹²⁹ Expediente SUP-JDC-104/2010, cuyo antecedente es el diverso SUP-JDC-57/2010 por medio del cual se instruyó al presidente de la Mesa Directiva que tomara protesta del diputado suplente.

¹³⁰ Expediente SUP-JDC-1141/2010, cuyo antecedente es el diverso TJEA/JDC/22-PL/2010, resuelto por el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas por medio del cual se instruyó la reincorporación de la diputada propietaria al curul de la asamblea legislativa estatal.

razón a la parte actora, lo que representa el 91.66% de efectividad. Nótese que aunque no todas las determinaciones de los asuntos tuvieron aparejada la instrucción al órgano legislativo de tomar la protesta de determinado diputado, se observa una tendencia generalizada en estos tres países para resolver el fondo de la controversia y además, favorecer la integración del órgano legislativo y garantizar el derecho fundamental del candidato electo a acceder al cargo.

Además, se encontraron líneas argumentativas coincidentes en las distintas resoluciones. Una de ellas atañe a la importancia de los requisitos de elegibilidad, como garantía de la igualdad de la contienda. La aplicación de estos requisitos, los cuales sirven para calificar y juzgar la idoneidad de los contendientes, previo a la elección, garantizan las condiciones de igualdad.

La segunda línea argumentativa reiterada por los tribunales en estudio, trata sobre las facultades calificadoras de la asamblea parlamentaria. La extralimitación de estas facultades, al juzgar sobre la idoneidad del diputado electo bajo criterios no establecidos en la ley, implicó la necesidad de la revisión jurisdiccional para evitar abusos de la discrecionalidad parlamentaria.

3. Problemática tipo 2. Integración y participación en comisiones al interior del órgano legislativo

Cómo ya se precisó sobre esta temática se identificaron siete casos, uno en Argentina, cuatro en España, y dos en México.

A. Argentina

- Caso Alperovich.¹³¹ El presidente del Senado emitió un decreto con el que se modificó la integración parlamentaria de la Comisión Bicameral Permanente, y con ello separó de la misma a la senadora nacional Beatriz Rojkes de Alperovich.

La Cámara de lo Contencioso Administrativo Federal del Poder Judicial de la Nación (CCAF) resolvió que los efectos de la exclusión de la senadora de la comisión parlamentaria debían suspenderse, ya que con ello se

¹³¹ Expediente 5.604/2010 Sala Contencioso Administrativo, cuyo origen fue el diverso planteado ante un juzgado federal de primera instancia con motivo de las medidas cautelares solicitadas para suspender los efectos del Decreto DPP-15/10 por medio del cual se excluyó a la senadora Alperovich de la Comisión Bicameral Permanente.

impedía el cumplimiento de las obligaciones constitucionales inherentes a sus deberes legislativos.

En el fallo se argumentó que la integración de comisiones parlamentarias generalmente pertenece al ámbito de las atribuciones constitucionalmente reservadas a las Cámaras del Congreso Nacional. Sin embargo, el principio de *interna corporis acta*,¹³² o de autonomía parlamentaria plena debe dejar de aplicarse en la medida que exista una clara lesión de derechos reconocidos por la Constitución Nacional y las normas aplicables.

Además de que, la exclusión de la senadora implicó la violación de derechos consagrados en la Constitución, en razón de que la separación de una comisión constituye un modo ilegítimo de impedir el cumplimiento de las obligaciones constitucionales inherentes a los deberes legislativos.

En ese fallo, se observa una separación de la doctrina “*interna corporis acta*” y la adopción expresa de la postura de la Corte Suprema de Estados Unidos, la cual ha reconocido que un miembro del órgano legislativo tiene legitimación para cuestionar judicialmente su exclusión de la cámara legislativa.

B. España

- Caso UPN.¹³³ El grupo parlamentario Unión del Pueblo Navarro, se inconformó respecto de la distribución de miembros legislativos en las comisiones del Parlamento de Navarra, por considerar que fue desproporcionada.
- Caso Ortiz.¹³⁴ El diputado José Luis Ortiz Estévez manifestó que al ser miembro único del grupo parlamentario madrileño Grupo Mixto, se encuentra en desigualdad de participación en las comisiones parlamentarias de la Asamblea de Madrid, y consecuentemente en la asignación de subvenciones
- Caso Reguan.¹³⁵ El diputado del Parlamento de Cataluña, Josep María Reguani Gilli, miembro del grupo parlamentario catalán Grupo Mixto, impugnó la emisión de una norma supletoria al Reglamento del Parlamento de Cataluña, ya que señaló afectación en la participación en comisiones parlamentarias.

¹³² Doctrina que dispone que los actos parlamentarios no son objeto de revisión jurisdiccional. Para mayor referencia, véase el primer apartado de este capítulo.

¹³³ Expediente 36/1990.

¹³⁴ Expediente 214/1990.

¹³⁵ Expediente 44/1995.

- Caso Comisión Prestige.¹³⁶ Se ordenó la disolución de una comisión parlamentaria no permanente, formada para investigar el accidente del navío Prestige, por medio de la emisión de una norma supletoria al Reglamento del Parlamento de Galicia.

En los casos UPN y Ortiz, El Tribunal Constitucional Español (TCE) resolvió en favor de la institución legislativa, al negar la razón a los promotores, por no haber demostrado el trato desproporcional y discriminatorio que esgrimieron; además que la distribución en comisiones y subvenciones se había realizado con base en la presencia numérica de los miembros del órgano legislativo.

En la parte argumentativa se sostuvo que no toda infracción de los Reglamentos de las cámaras constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela. Sin embargo, una regulación parlamentaria que contravenga la naturaleza de la representación o el principio de igualdad entre representantes violaría el derecho de cada representante a permanecer en el cargo.

En ese sentido, la doctrina de los “*interna corporis acta*” sólo resulta aplicable en la medida en que no exista lesión de derechos y libertades, vinculados a todos los poderes públicos. Por lo tanto, si un acto parlamentario afecta un derecho o libertad de los tutelables mediante la protección constitucional, inhabilita la inmunidad jurisdiccional relativa a los “*interna corporis acta*” y se convierte en un acto sujeto de control constitucional.

En los casos Reguan y Comisión Prestige, el TCE dio la razón a la parte actora, debido a que en ambos asuntos el acto parlamentario se emitió sin observar las formalidades previstas en la ley. Dado que la modificación normativa se dio sin discutirse y votarse en el Pleno con la mayoría absoluta requerida, con lo que se afectaron los derechos de las minorías. Además, en el Caso Reguan la norma impugnada establecía restricciones a los derechos fundamentales del diputado para ejercer el cargo en condiciones de igualdad.

C. México

- Caso Senado.¹³⁷ La problemática comprende la exclusión de cinco senadores de las comisiones parlamentarias, a partir de la emisión

¹³⁶ Expediente 226/2004.

¹³⁷ Expediente SUP-JDC-1711/2006.

de un acuerdo por parte del Pleno y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores

- Caso Puebla.¹³⁸ El conflicto se suscita sobre la elección de comisiones y comités de la LVII Legislatura por parte del Pleno del Congreso del Estado de Puebla.

La Sala Superior del TEPJF, en ambos casos, desechó los juicios por considerar que los actos de organización interna de los órganos legislativos corresponden al derecho parlamentario administrativo, debido a que se encuentran exentos de control judicial.

En lo relativo a las consideraciones del fallo, la mayoría de los magistrados de la Sala Superior consideraron que en ambos casos no existe afectación de derechos político-electorales, ni fundamentales vinculados con el ejercicio de los primeros; en razón de que los actos reclamados inciden en el ámbito del derecho parlamentario administrativo, por tratarse de una actuación relativa a la organización y división del trabajo interno del órgano legislativo.

Además que el derecho de ser votado en su modalidad de acceso al cargo en igualdad de condiciones, se tiene por cumplido cuando el candidato electo toma posesión y participa en la votación general del dictamen, toda vez que las comisiones parlamentarias deben someter sus resoluciones al pleno para su aprobación.

En contraste con la mayoría, hubo una postura minoritaria divergente.¹³⁹ En la que se sostuvo que en ambos casos se afectaron derechos fundamentales de carácter político-electoral. Concretamente, el derecho de ser votado que comprende desempeñar el cargo o función en plenitud e igualdad de circunstancias.

Lo anterior en razón de que el derecho de votar, si bien se agota con la emisión del sufragio, sus efectos perduran hasta que quien resultó electo deja de ejercer el cargo, de forma tal que existe un vínculo indisoluble entre el ciudadano elector y el desempeño en el cargo de los funcionarios. Impedir el ejercicio pleno del cargo afecta el derecho de votar del electorado pues los ciudadanos que votaron por los legisladores excluidos de una comisión o del órgano de dirección al interior de ésta, están representados por parlamentarios que no se encuentran en situación de igualdad con sus pares.

¹³⁸ Expedientes SUP-JDC-67/2008 al SUP-JDC-74/2008 y acumulados.

¹³⁹ Hubo dos votos minoritarios, uno referente a la legitimación activa de la parte actora (magistrado Flavio Galván Rivera) y otro referente a la línea argumentativa y sentido de la resolución adoptada (magistrado Manuel González Oropeza).

Además, se precisó que la función legislativa, incluyendo la participación en comisiones, debe sustentarse en principios de igualdad y proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, para garantizar ejercer la función con efectividad.

Cabe señalar que en el caso Puebla, el voto minoritario agregó que la autonomía parlamentaria vertida en actos legislativos o de organización interna, está limitada por el marco que le fija la propia Constitución y la norma que regula su funcionamiento. Por ende, ningún acto que emane de una norma puede escapar al control de legalidad que rige en todo Estado de derecho.

En el voto minoritario hace referencia a la evolución jurisprudencial del TCE en torno a la doctrina “interna corporis acta” y la postura actual referente a una tutela judicial efectiva.

D. Hallazgos preliminares

Del análisis realizado, es posible establecer que de los siete casos estudiados, en cinco se ejerció control judicial, lo que representa el 71.4%, y en dos se excluyó la tutela judicial efectiva, es decir, en el 28.6%. Por su parte, en tres de los siete casos se dio la razón a los promoventes, lo que representa un 42.85% de efectividad, si se considera que en dos asuntos la determinación parlamentaria no fue modificada, en virtud de que no se ejerció el control judicial (casos mexicanos).

Por otra parte, en los tres asuntos en los que la instancia jurisdiccional le dio la razón al actor, hubo coincidencia argumentativa en torno a la relevancia de las comisiones. Se estimó que la exclusión de un parlamentario de una comisión era equivalente a impedir el cumplimiento de obligaciones inherentes al deber legislativo. Además, la disolución de una comisión se calificó como la eliminación de un espacio de debate al interior del parlamento, con lo que se contravenían los ideales democráticos.

Igualmente, se encontraron líneas argumentativas concurrentes en torno a las condiciones de proporcionalidad e igualdad. En los casos relativos a comisiones se estableció que no existía un elemento de desproporción y discriminación en la forma en que se distribuyó la participación de parlamentarios en comisiones, ya que la asignación se había realizado conforme a la presencia numérica de los miembros de los grupos parlamentarios.

Nótese que tanto en Argentina, como España, se observa una tendencia generalizada para conocer y resolver el fondo de ese tipo de controversias, además de identificar como un derecho fundamental de carácter político

la debida integración de las comisiones parlamentarias. El precedente más antiguo pone de manifiesto que desde 1990, instancias jurisdiccionales rebatieron la idea de la autonomía absoluta de los órganos legislativos.

En contra partida, en México se considera actualmente que esos actos corresponden a la organización interna del órgano legislativo, por lo que se encuentran exentos de control judicial, ya que son de carácter parlamentario administrativo.

4. Problemática tipo 3. Integración y ejercicio de la función en grupos parlamentarios

En lo concerniente a la problemática que nos ocupa, se identificaron 4 casos, 2 en España y 2 en México, cuyas características y contenido se vierten a continuación:

A. España

- Caso CDS.¹⁴⁰ La Mesa Directiva de las Cortes Valencianas se negó a discutir una iniciativa de enmienda legislativa propuesta por el grupo parlamentario Centro Democrático y Social.
- Caso Galego.¹⁴¹ La Mesa Directiva del Congreso de los Diputados rechazó la conformación del Grupo Parlamentario Galego, porque de los cinco diputados necesarios para constituirlo, tres no cumplieron con el requisito de haber obtenido el 15% de los votos en la circunscripción en la que fueron electos.

El TCE negó la razón a los actores en ambos casos y confirmó las resoluciones combatidas, con apoyo en los argumentos siguientes.

En el primero, porque la enmienda propuesta no cumplió con los requisitos legales necesarios para ser sometida a discusión; sin embargo, se reitera que los actos parlamentarios se encuentran sujetos al control judicial si lesionan derechos de participación política de diputados en la conformación de grupos parlamentarios.

En el segundo, porque no se cumplieron en su integridad los requisitos para conformar un grupo parlamentario; empero, se analizó si el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos ha-

¹⁴⁰ Expediente 23/1990.

¹⁴¹ Expediente 64/2002.

bía sido violado, debido a que la potestad de constituir grupos parlamentarios es parte del núcleo de la función representativa parlamentaria.

En síntesis, en ambos casos se reiteró que la garantía de acceso al cargo público en condiciones de igualdad se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes, incluyendo las de carácter parlamentario. En ese sentido, el *ius in officium* es susceptible de revisión judicial cuando se considere ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del poder público.

B. México

- Caso Campeche.¹⁴² Se sustituyó al Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en el Congreso del Estado de Campeche, a partir de una decisión de la Presidenta del Comité Directivo Estatal de ese partido.
- Caso Nayarit.¹⁴³ Se sustituyó al Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en el Congreso del Estado de Nayarit, con base en la determinación de la presidenta de la delegación estatal de dicho partido

La Sala Superior precisó que los casos Nayarit y Campeche eran improcedentes por estimar que las remociones de los actores como coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN en los referidos Congresos estatales, pertenecen al ámbito del derecho parlamentario administrativo.

Los argumentos que se dieron para sustentar el desechamiento fue que los grupos parlamentarios representan exclusivamente la manera en la cual el Congreso organiza a sus integrantes para el cumplimiento de sus funciones y no son órganos de decisión en sí mismos pues sólo realizan actividades preliminares por medio de sus integrantes en las distintas comisiones.

En ese tenor, la remoción del coordinador de un grupo parlamentario es materia de la organización interna legislativa que incide en el derecho parlamentario y no afecta de manera directa e inmediata los derechos político-electorales de votar, ser votado y de afiliación, por lo cual, la remoción impugnada no es susceptible de tutela judicial.

¹⁴² Expediente SUP-JDC-144/2007.

¹⁴³ Expediente SUP-JDC-2999/2009.

En contraste con la mayoría, hubo un voto minoritario¹⁴⁴ en el caso Campeche en el cual se planteó que la remoción impugnada no está regulada por el derecho parlamentario porque no se encuentra previsto en la normativa del Congreso del Estado de Campeche. Además, los hechos que dieron origen a la remoción del ciudadano no se suscitaron al interior del órgano legislativo sino en el ámbito partidista.

Por su parte, en el caso Nayarit el voto minoritario sostuvo que el derecho de afiliación fue vulnerado y por tanto, el juicio para su protección era procedente.¹⁴⁵

Adicionalmente, manifestó que los grupos parlamentarios no son organizaciones informales para el desahogo del trabajo legislativo sino son órganos representativos del gobierno interior del Congreso Estatal. Por lo tanto, remover a un coordinador implica la privación del ejercicio de un cargo legislativo a un diputado, derivado del derecho de ser votado.

Además se apuntó que el objeto del juicio era determinar si la remoción del cargo de coordinador de la fracción parlamentaria del actor, es un derecho político o es una cuestión que incide en el ámbito del derecho parlamentario administrativo. Al respecto, manifestó que la participación en los asuntos públicos es de índole política cuando proviene de una manifestación de la soberanía popular que se ejerce por medio de los representantes. El derecho de desempeñar la función con plenitud es de carácter político, y que negar el acceso a la justicia tratándose de actos denominados “políticos” implica permitir la permanencia de lo arbitrario y de lo ilegal.

Finalmente se precisó que en toda democracia es indispensable buscar el equilibrio constitucional entre la soberanía, la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de los legisladores. Para lograr ese equilibrio es necesario que exista y se garantice el acceso a la tutela jurisdiccional.

C. *Hallazgos preliminares*

Del estudio anterior, se observó que de los 4 casos estudiados, en 2 se ejerció el control judicial de actos parlamentarios, lo que representa el 50%, y en 2 se excluyó la posibilidad de ejercerlo. Por su parte, en las 4 resolucio-

¹⁴⁴ El voto minoritario se opuso al sobreseimiento por considerar que el acto combatido se encuentra en la esfera del derecho político-electoral (magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y el magistrado Manuel González Oropeza).

¹⁴⁵ El voto minoritario se opuso al sobreseimiento por considerar que el acto combatido se encuentra en la esfera del derecho político-electoral (magistrado Manuel González Oropeza).

nes, esto es, el 100%, se tuvo como resultado no modificar los términos del acto o resolución parlamentaria impugnada. Por un lado, en todos los casos españoles se le dio la razón a la institución legislativa y por otro, la omisión del estudio del fondo de asuntos mexicanos implicó que el acto impugnado no fuera modificado. De lo anterior, se observa una tendencia clara de conservar intactas las resoluciones o actos parlamentarios que tratan problemáticas referentes a grupos parlamentarios.

Por otra parte, no pasa inadvertido que en los asuntos resueltos por el TCE referentes a grupos parlamentarios, si bien la instancia jurisdiccional desestimó las impugnaciones, en ambos casos destacó la importancia de la facultad de constituirlos. Dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, se consideran entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal estatus, dada la configuración de los grupos parlamentarios en las actuales asambleas parlamentarias.

Nótese que en España se observa una tendencia generalizada para conocer y resolver el fondo de ese tipo de controversias, además de identificar como un derecho fundamental de carácter político la debida integración de las agrupaciones parlamentarias. En contraste y similar a los asuntos relativos a comisiones parlamentarias, en México se considera actualmente que esos actos corresponden a la organización interna del órgano legislativo, por lo que se encuentran exentos de control judicial, ya que son de carácter parlamentario administrativo.

CONCLUSIONES

Con apoyo en el estudio dogmático y jurisprudencial contenido en los capítulos precedentes, es posible arribar a las afirmaciones siguientes:

En el primer apartado se precisó que la tutela judicial efectiva es una prerrogativa fundamental, que implica que toda persona tiene el derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla de manera pronta, completa e imparcial. Esto se debe a que en los últimos años los tribunales han determinado que ningún acto o resolución está exento de control judicial, sin importar la autoridad o la naturaleza del órgano emisor. El razonamiento detrás de estas resoluciones es que todo poder público encuentra sus límites en la observancia y cumplimiento de la Constitución y la ley.

En el caso particular de México, el encargado de cumplir con esta tarea de control es el TEPJF, órgano que garantiza la tutela judicial efectiva en materia electoral, así como la protección de los derechos político-electorales y fundamentales vinculados con éstos. Sin embargo, al presentarse controversias contra actos o resoluciones de los órganos parlamentarios, la Sala Superior ha considerado que, aquellas relativas a la organización interna de las comisiones o grupos parlamentarios, están exentas de control judicial por corresponder al ámbito del derecho parlamentario administrativo. El postulado central de este razonamiento se encuentra estrechamente asociado con la idea de autonomía parlamentaria absoluta, que excluye la posibilidad de control judicial.

En contraste, las tendencias actuales en la construcción del concepto de la autonomía parlamentaria, sostienen que el control judicial evita la arbitrariedad, la vulneración de la Constitución y el abuso de la ley que se justificaron bajo la noción clásica de la autonomía parlamentaria absoluta.

Más aún, la idea de Estado constitucional democrático de derecho se contrapone con el postulado de la autonomía absoluta de los órganos parlamentarios, debido a que no es compatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Esto se debe a que ningún acto o resolución de autoridad o poder público debe estar por encima del mandato constitucional y legal que les dio origen, lo cual resulta congruente con el principio constitucional de fijar contrapesos al poder público.

En el capítulo segundo se señaló que el tratamiento jurisdiccional de actos parlamentarios en la Sala Superior es muy bajo, representando tan sólo un porcentaje equivalente al .20% del universo de juicios ocurridos entre 2006 y 2010. De hecho, los antecedentes jurisdiccionales en los que la Sala Superior fijó el criterio relativo a la exención de tutela judicial de los actos o resoluciones de carácter parlamentario administrativo, se emitieron únicamente en 2006 y 2007.

Con base en lo anterior se puede afirmar que las directrices fijadas por el TEPJF para el tratamiento judicial de los actos parlamentarios no obedecen al incremento de las impugnaciones, sino a la importancia del tema, tal y como se desprende de las tesis relevantes XIV/2007 y XVIII/2007.

Por el contrario, ante la problemática concerniente a la toma de protesta de cargos de elección popular por parte de los órganos legislativos, se observó una clara tendencia a la protección y garantía de derechos fundamentales de carácter político-electoral.

Del universo de 24 casos, la Sala Superior atendió 13, y en 11 manifestó su imposibilidad por corresponder al ámbito del derecho parlamentario administrativo (9 relativos a la integración de comisiones parlamentarias y 2 a

la integración de grupos parlamentarios), lo que arroja un total del 45.83% de asuntos sin tutela judicial, y por tanto un 54.16% de asuntos atendidos.

En este sentido, es posible sostener que la tutela judicial en nuestro país no se da completamente en el caso de la organización interna de los órganos parlamentarios, ya que en esos supuestos se advierte una separación del postulado contemporáneo que enfatiza que ningún acto o resolución del poder público debe estar exento de control judicial.

Así, se pudo observar que la Sala Superior, si bien no ha cambiado de criterio, sí ha modificado su argumentación, al precisar que la autonomía parlamentaria debe ser entendida como instrumento y garantía dirigida a la consecución de los fines del Congreso. Sin embargo, esto no implica justificar la arbitrariedad ni la vulneración de la legalidad, toda vez que dicho órgano encuentra límites a su actuación en la sumisión a la Constitución. Esto es así sin importar que se trate de actos relativos a la actividad interna de los órganos legislativos que ordinariamente escapan al control judicial, debido a que la vulneración de los derechos fundamentales justifica la intervención del TEPJF.¹⁴⁶

Es importante tomar en cuenta lo anterior, porque de acuerdo con las conclusiones del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2010 (IDD-Lat 2010), la falta de calidad en la justicia afecta al desarrollo democrático, debido a que se requiere de un aparato judicial que pueda dirimir y procesar de manera completa e imparcial cualquier conflicto (incluyendo los del poder público). Además, se establece que a pesar de los avances registrados aún existe un número considerable de obstáculos jurídicos, jurisdiccionales y políticos que contribuyen a perpetuar la impunidad en América Latina.¹⁴⁷

Por tanto, uno de los criterios objetivos para medir la calidad de la democracia es la impartición de justicia completa y efectiva; tan es así, que ese imperativo se encuentra consagrado en la Constitución Política y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, en el tercer capítulo se comparó el tratamiento judicial de los actos o resoluciones de carácter parlamentario en Argentina, España y Estados Unidos. Este ejercicio permitió observar coincidencias entre la argumentación planteada por los órganos judiciales de esos países y los votos minoritarios de la Sala Superior del TEPJF, específicamente en la interpretación constitucional del derecho de acceder al cargo.

¹⁴⁶ *Cfr.* Ejecutoria del expediente identificado con la clave SUP-JDC-8/2010.

¹⁴⁷ *Cfr.* Dirección electrónica: <http://www.idd-lat.org/informes/88/justicia-y-desarrollo-democratico.html>.

En todos los casos analizados, los tribunales resolvieron que el derecho a acceder al cargo comprende no sólo el aspecto tocante a asumirlo, sino también la permanencia en éste y el desempeño de la función legislativa al interior de los distintos órganos legislativos en condiciones de igualdad y sin obstáculo alguno. Lo cual incluye a la integración y participación en comisiones y en grupos parlamentarios, en tanto que la participación dentro de ellos está comprendida en el núcleo del derecho de acceder al cargo y que estos órganos tienen especial relevancia en la función legislativa deliberativa.

En contraste, la mayoría de la Sala Superior del TEPJF de México ha considerado que los actos de organización interna de las comisiones o grupos parlamentarios se encuentran exentos de control judicial por corresponder al ámbito del derecho parlamentario administrativo.

Otro aspecto que se advierte es que todos los órganos jurisdiccionales que entraron al fondo de un asunto (incluyendo el TEPJF), centraron el estudio en la posible afectación a derechos fundamentales y no en la naturaleza del acto o resolución combatido, aún tratándose de actos o resoluciones de órganos parlamentarios.

Lo anterior permite establecer que la Sala Superior del TEPJF ha fijado claramente un límite para conocer de ese tipo de actos, al considerar que procede la revisión judicial de cualquier resolución que afecte derechos político-electorales, sin importar que autoridad es la causante o responsable; con excepción de los que se vinculen con la organización interna de las comisiones o grupos parlamentarios, es decir, que se encuentren dentro del ámbito del derecho parlamentario administrativo.

En suma, la posición de la Sala Superior del TEPJF está en un punto medio, ya que la regla general es proceder a la garantía y protección de los derechos fundamentales en materia político-electoral, sin distinción de la autoridad que los vulneró; con excepción de los relativos al desempeño de la función legislativa al interior del órgano parlamentario, bajo la premisa de estar exentos de control judicial al corresponder al ámbito del derecho parlamentario administrativo.

Las instancias jurisdiccionales de Argentina, Estados Unidos y España han adoptado otra postura, en la cual la inmunidad jurisdiccional no es aplicable u oponible a actos parlamentarios cuando existe una posible afectación a derechos fundamentales, a pesar de que se trate de aspectos relativos a la organización interna de comisiones o grupos parlamentarios, privilegiando el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva inherente a los Estados constitucionales democráticos de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, y Enrique Arnaldo ALCUBILLA. 1997. Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional. En PAU I VALL, Francisc. *Parlamento y Justicia Constitucional*. Barcelona: Aranzadi, S. A.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. 1993. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo de. 2008. *Derecho parlamentario Electoral*. México: Porrúa.
- CAAMAÑO, Francisco. 1992. Mandato parlamentario y derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- CATÓN, Matthias, Daniel SABSAY y Bernhard THIBAUT. 2007. La legislación electoral. bases legales, estatus, mecanismos de reforma. En Nohlen, Dieter *et al.*, coords. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina-México*: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International Idea-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. 2008. *Derecho parlamentario*. México: Cámara de Diputados.
- CID VILLAGRASA, Blanca. 2000. La administración parlamentaria. *Revista de la Asamblea de Madrid*.
- CHAMORRO BERNAL, Francisco. 1994. *La tutela judicial efectiva*. Barcelona: Editorial Bosch.
- DÍEZ PICAZO, Luis María. 2005. *Sistema de derechos fundamentales*. 2a. ed. Madrid: Thomson, Civitas.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela. 2003. El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* enero-junio.
- GARRIDO FALLA, Fernando. 1982. Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del derecho administrativo español. *Revista de administración pública*.
- GONZÁLEZ-ROURA, Felipe y Jorge H. OTAÑO. 1993. Proceso electoral y justicia electoral: la organización electoral en la República Argentina. Composición y funciones de los organismos que la integran. En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México: Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GUILLEM CARRAU, Javier. 2009. La planificación y la evaluación del desempeño como instrumento de modernización de la función pública parlamentaria. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*.

- JARAMILLO, Juan. 2007. Los órganos electorales supremos. En Nohlen, Dieter *et al.*, coords. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2a. ed. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International Idea-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis, 2005. *Democracia y Poder Judicial*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomo.
- MORA DONATTO, Cecilia. 2001. Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, enero-junio.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 2005. Los tribunales constitucionales de América del Sur y sus competencias. En *Provincia*. Santiago de Chile. Núm. especial.
- NOHLEN, Dieter, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO, José THOMPSON. comps. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2a. ed. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International Idea-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter y Daniel SABSAY. 2007. “Derecho electoral”. En Nohlen, Dieter *et al.*, coords. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Dieter Nohlen *et al.* 2a. ed. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International Idea-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. 1993. “Contencioso electoral y calificación de las elecciones en Estados Unidos de América”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*: 28-37.
- _____. 1993. Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa. En: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____. 2009. “Las sentencias de control de la constitucionalidad de normas electorales en México”. En CORZO SOSA, Edgar, coord. *I Congreso Internacional Sobre Justicia Constitucional México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?t=2639> (30 de diciembre de 2010).
- PEDROZA DE LA LLAVE, Sandra Thalía. 2003. *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. México: Porrúa.

- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, María Martín. 2006. El control parlamentario del gobierno en España. Ponencia presentada en las Jornadas organizadas por la Asociación Española de Letrados Parlamentarios junto con el Senado de Chile en la sede del Senado en Valparaíso el 22 de abril de 2006.
- Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación. 2008. Argentina: Dirección de publicaciones.
- RODRÍGUEZ PATRÓN, Patricia. 2003-2004. El control de los actos y disposiciones del Tribunal Constitucional en el ordenamiento español. Una comparación con el sistema italiano. UNED, *Teoría y realidad constitucional*, no. 12-13. Segundo semestre 2003-primer semestre 2004.
- SANTOALLA LÓPEZ, Fernando. 2004. *Derecho constitucional*. Madrid: Dykinson.
- TORRES MURO, Ignacio. 1995. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15. Núm. 43. Enero-abril.
- . 1986. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17. Mayo-agosto.
- TORTOLERO CERVANTES, Francisco. 2008. “El control constitucional de los reglamentos parlamentarios”. En: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA, coords. *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Tomo III: Jurisdicción y control constitucional. México: UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2557/31.pdf> (consultado el 30 de diciembre de 2010).
- TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. 1993. *Justicia electoral*. Vol. II. Núm., 2.
- VADO GRAJALES, Luis Octavio. 2009. *La delimitación del derecho al voto pasivo: la fracción parlamentaria de Convergencia*. México: TEPJF.

Páginas electrónicas

- BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. (1998) Composición del Congreso y reglamentos de sesiones ordinarias. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/composicion.html> (consultado el 30 de octubre 2010).
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Constituciones españolas 1812-1978. Constitución de 1978. 2008. <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso> (2 de diciembre de 2010).

- KONRAD ADENAUER STIFTUNG. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. IDD-Lat 2010. Justicia y Desarrollo Democrático. En <http://www.idd-lat.org/informes/88/justicia-y-desarrollo-democratico.html>.
- REPÚBLICA ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS. Marco normativo, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación <http://www.diputados.gov.ar/> (consultado el 10 de agosto de 2010).
- REPÚBLICA ARGENTINA. PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. 2008. Justicia Nacional Electoral. En http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=33427&CI=INDEX100 (20/nov/2010).
- REPÚBLICA ARGENTINA. SENADO DE LA REPÚBLICA. *Constitución Nacional de la República Argentina*, última reforma 1994. <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php> (consultado el 29 de noviembre de 2010).