# ENSAYO

## LÍMITES DE LA COMPETENCIA MATERIAL DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES CON RELACIÓN AL DERECHO PARLAMENTARIO

*"La función del liberalismo en el pasado era poner un límite a los poderes de los reyes. La función del verdadero liberalismo en el futuro será la de poner un límite al poder de los parlamentos."* ***Herbert Spencer***

La delimitación de las funciones de los Poderes del Estado ha sido la asignatura primordial a partir de la creación del Estado liberal en el que se aceptó el principio de división de poderes y se transformó el concepto de soberanía (poder del soberano) de Jean Bodin a la concepción moderna del poder que reside en el pueblo.

Este esfuerzo por establecer con precisión las funciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial conlleva asimismo establecer un equilibrio entre estos para evitar abusos de poder.

Así, ha sido menester en los estados democráticos adoptar un sistema de control de constitucionalidad que permita a gobernados y gobernantes tener la certeza sobre el equilibrio de poderes y poder revisar leyes o actos que puedan vulnerar no sólo la esfera de competencia de cada uno de los poderes sino también resarcir los abusos en contra de los gobernados.

La transición hacia la democracia en México a partir de 1977, así como el nacimiento del Derecho electoral mexicano, hicieron necesario contar con un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, en principio concebido con una naturaleza de carácter administrativo (TRICOEL y TRIFE)[1], para finalmente dar paso a un órgano dentro del propio Poder Judicial de la Federación.

Esta creación trajo como consecuencia que se cuestionara desde un inicio si las atribuciones de este tribunal serían de orden constitucional o sólo de orden legal por lo que se mantendría el control de constitucionalidad en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, y derivado de la incorporación del estado mexicano al sistema interamericano de derechos humanos, México ha tenido que transitar de un control concentrado de constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un control difuso a cargo del Poder Judicial de la Federación, en general.

---

[1] Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987) y Tribunal Federal Electoral (1994)

La incorporación del estado mexicano al sistema interamericano de derechos humanos ha tenido un gran impacto en la concepción, dimensión y regulación de los derechos humanos y, en especial en nuestra materia, de los derechos político-electorales.

El sufragio, en sus vertientes activa y pasiva, que se refleja en los derechos a votar y ser votado, ha sido ampliamente analizado tanto por los doctrinarios de la ciencia política como por los órganos jurisdiccionales quienes a golpe de sentencia han tenido que establecer medidas para poder garantizar y salvaguardar el mismo en nuestro sistema electoral.

Ahora bien, debo centrar mi análisis en "el derecho a ser votado" para delimitar el objeto de estudio que se pretende en este ensayo por ser esta vertiente la que se entrelaza con el derecho parlamentario y reflexionar sobre la naturaleza se este derecho humano para determinar si, en el caso específico de los legisladores como servidores públicos de elección popular, la función parlamentaria puede ser o no sujeta al análisis de los órganos jurisdiccionales electorales o no.

Considero necesario precisar que me he referido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y no así a los Tribunales Electorales Estatales por la naturaleza jurídica diversa de estos.

Debemos recordar que a raíz de la reforma político-electoral de 2014, se estableció expresamente la prohibición a nivel constitucional de que los Tribunales electorales en las entidades federativas pudieran formar parte de los poderes judiciales de aquellas. Es decir, para poder determinar las funciones de estos órganos jurisdiccionales no podemos dejar de distinguir su diferente naturaleza, aunque su función sea eminentemente jurisdiccional ateniendo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es un hecho que nuestra Carta Magna no faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para ejercer control de constitucionalidad ni de legalidad respecto de los actos parlamentarios.

También es un hecho que el máximo tribunal en materia electoral en nuestro país sentó como criterio jurisprudencial que la integración de comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados con derechos político-electorales, ya que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario, al tratarse de actividades internas de los Congresos.[2]

---

[2] Jurisprudencia 44/2014 con el rubro: **COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO**. La interpretación de los artículos 35, fracción II; 39; 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva a establecer, que el objeto del derecho a ser votado, implica para el ciudadano tanto la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, como ser proclamado electo conforme con la votación emitida, lo mismo que acceder al cargo. En ese tenor, la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el

Cabe señalar en este punto, que por Derecho Parlamentario debemos entender "el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas (parlamentos o congresos) de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran."[3]

Bajo esta perspectiva resulta entendible que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se haya negado a conocer respecto de asuntos relacionados con integración de las comisiones parlamentarias, así como de posibles violaciones cometidas durante el ejercicio parlamentario y, dejar en manos de los órganos parlamentarios (contraloría, auditoría, comisiones de ética o junta de coordinación política, entre otros) y sus procedimientos internos, la atención y resolución de los mismos.

No obstante, y abandonando este criterio en 2021 dictó sendas sentencias[4] en las que ordenó, en síntesis:

1.- A la Cámara de Senadores y a la JUCOPO que estableciera en su normativa interna un procedimiento para garantizar a las senadurías independientes o sin grupo parlamentario una manera de integrar la Comisión Permanente y, en su caso, otros órganos legislativos

2.- A la Cámara de Diputados y a la JUCOPO[5] que, en la próxima integración de la Comisión Permanente que llevaran a cabo, las diputaciones estuvieran representadas conforme al principio de máxima representación efectiva, conforme a los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

Esto derivado de que la mayoría de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideraron asumir la competencia para conocer de estos asuntos por estar involucradas "afectaciones directas al derecho político-electoral de ser electo" (derecho a ser votado), en su dimensión de ejercicio efectivo del encargo.

Abandonaron entonces el criterio en el que afirmaban que "la designación de los miembros de las comisiones legislativas es un acto que incide exclusivamente

---

derecho político electoral de ser votado de los actores, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo. En esa virtud, como la designación de los miembros de las comisiones legislativas es un acto que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, por estar relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos, no viola los derechos político electorales del ciudadano en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo ni en el de participación en la vida política del país.

[3] Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario.* Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.33.

[4] SUP-JE-281/2021 y acumulados, SUP-JDC-1453/2021 y acumulados)

[5] Junta de Coordinación Política.

en el ámbito parlamentario administrativo, por estar relacionado con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos, no viola los derechos político-electorales del ciudadano en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo".

Los argumentos centrales esgrimidos en estas sentencias giran en torno a dos aspectos: que en el marco normativo nacional no se contempla algún mecanismo judicial, adecuado y efectivo, para la tutela de los derechos político-electorales que se ejercen en el ámbito legislativo y por otro lado, que debe garantizarse el principio de máxima representación efectiva.

El primer argumento se entiende a la luz de los dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se contempla la tutela efectiva de los derechos mediante la creación de medios de impugnación que la garanticen.

Sin embargo, ¿le corresponde a la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación ordenar al Poder Legislativo crear procedimientos internos? ¿Es un caso de omisión legislativa?

Y de ser así, ¿no sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación competente para resolver sobre la misma?

Ahora bien, mi reflexión me lleva a una conclusión diferente cuando analizo el argumento relativo al principio de máxima representación efectiva. Efectivamente, el crear representación es una función del sistema electoral[6] por lo que este principio sí pertenece a la materia electoral, sin duda.

El sistema electoral debe procurar en todo momento que el sufragio se convierta en escaños, y estos estén ocupados por los ciudadanos a quienes el pueblo otorgó el mandato, es decir, la representación para, en el caso del Poder Legislativo, crear el orden jurídico que rige un Estado.

Estudios publicados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) apuntan que la función del poder legislativo va más allá de hacer leyes ya que en la mayoría de los estados democráticos contemporáneos quien propone las leyes, principalmente, es el poder ejecutivo, en tanto que el poder legislativo aprueba modifica o desecha las iniciativas de ley que aquel somete a su consideración. Por otro lado, el poder legislativo realiza importantes funciones que no son legislativas que tienen que ver con el control y fiscalización del gobierno con labores de información y deliberación pública **así como tareas de representación política** y hasta jurisdiccionales en sentido material.

Definitivamente, los tribunales electorales deben recurrir, de ser necesario, a un control no sólo constitucional sino convencional cuando la salvaguarda y eficacia

[6] Caminal Badia, Miguel. *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos. 2005

de los derechos humanos se encuentre en riesgo, así es como se puede entender que se asuman competencia para conocer de asuntos que, en principio, no se encuentran expresamente contemplados dentro de las funciones de estos órganos.

Lo ideal, tal como lo manifestó el Magistrado de la Sala Superior Felipe de la Mata Pizaña respecto a la resolución de estos asuntos, es que la solución derive del trabajo legislativo y se plasme en la ley, y no tenga su origen en una decisión judicial.

**CLAUDIA BARBOSA RODRÍGUEZ**