Coral **F**ontes **G**utiérrez

Ensayo para el procedimiento de designación de una magistratura electoral en el estado de Chihuahua

1. Tema del ensayo. Límites de la competencia material de los tribunales electorales con relación al derecho parlamentario.

2. Titulo. Análisis del expediente JDC-036/2022 y acumulado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua[1] y del ejercicio de su competencia material en el derecho parlamentario local.

3. Contenido

3.1. Planteamiento y el objetivo del ensayo

En este documento quiero referirme a tres sentencias en las que se aborda el tema de la competencia material de los tribunales electorales en el derecho parlamentario.

La primera, fue emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[2] en el expediente **SUP-JDC-456/2022** en la que se amplió el criterio respecto de la competencia material de los órganos jurisdiccionales electorales en temas de derecho parlamentario, derivado de la inaplicación de una norma legal atendiendo a un control constitucional.

La segunda, **JDC-036/2022 y acumulado**, dictada por el Tribunal local en la que se declararon infundados los agravios de un diputado local que pretendió presidir la mesa directiva del Congreso del Estado de Chihuahua, al considerar que no se afectaron su derechos políticos y electorales por no existir previsión normativa que apoyara sus argumentos.

Y la tercera, **SG-JDC-171/2022**, en la que la Sala Regional Guadalajara revocó la emitida en el JDC-036/2022 y acumulado -referida en el párrafo anterior-, al considerar que el Tribunal local no tenía competencia material para conocer del caso.

El **objetivo** del análisis de estas sentencias me dará pie para realizar una reflexión constructiva respecto de:

i) La obligación que tenía el Tribunal local y la Sala Regional Guadalajara de tomar en cuenta lo resuelto en el expediente SUP-JDC-456/2022.

ii) La forma en la que se abordaron y calificaron los agravios en el expediente JDC-036/2022 y acumulado, y

[1] En adelante, Tribunal local.
[2] En adelante, Sala Superior.

iii) La necesidad de que los tribunales locales eleven la eficiencia en la protección de los derechos políticos y electorales, como en el caso, en el ejercicio efectivo del cargo en temas parlamentarios.

La exposición breve de cada una de las tres sentencias se presenta enseguida.

3.2. Síntesis de las sentencias

- SUP-JDC-456/2022[3]

La Sala Superior inaplicó al caso concreto el artículo 10, párrafo 1, inciso h, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral[4] y ordenó a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y a la JUCOPO[5] que la próxima integración de las senadurías esté representada conforme al principio de máxima representación efectiva, con base en los criterios de proporcionalidad y pluralidad y se tomara en consideración al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En cuanto a la inaplicación se dijo que la prohibición total de conocer sobre cualquier acto parlamentario, incluso si se considera únicamente los vinculados con la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas, era **desproporcional en el derecho de acceso a la justicia de sus integrantes**. Es decir, pretender excluir de la jurisdicción electoral todos los actos parlamentarios, sin formular excepción, reserva o salvedad alguna, como lo son aquellos que afecten derechos humanos, no constituye una medida proporcional.

Por tanto, se precisó que los tribunales electorales tienen competencia para conocer y resolver los medios de impugnación promovidos en contra de actos o decisiones que **afecten el núcleo de la función representativa parlamentaria, en donde exista una vulneración al derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo.**

También se concretó que la autonomía del legislativo es compatible con la garantía plena del derecho a una tutela judicial efectiva, cuando se trastoque un derecho humano de carácter político-electoral, sobre el cual se debe ampliar su alcance y protección en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad[6].

Ello, aunado a que la Suprema Corte de Justicia se la Nación[7] ha sostenido que la Constitución federal no excluye del control constitucional los actos u omisiones del Poder Legislativo, al ser un órgano constituido por la propia norma fundamental que,

---

[3] Emitida el 3 de agosto de 2022.

[4] Artículo 10.

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

…

h) Cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas.

[5] Junta de Coordinación Política.

[6] Jurisprudencia 1ª/J. 85/2017 (10ª), de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**.

[7] Amparo en revisión 27/2021.

por ende, debe cumplir con las normas que lo rigen[8] y, por tanto, no se encuentra justificación alguna, al menos, cuando sus propios integrantes alegan que se vulneran sus derechos político-electorales.

En ese sentido, en el caso concreto, resolvió que los agravios eran fundados porque el diseño para la conformación de las propuestas que la JUCOPO presentada a la Cámara del Senado para integrar la Comisión Permanente garantizaba que se hiciera con base en el principio de máxima representación efectiva, sin que en el caso se hubiera respetado ese principio, lo cual afecta su derecho político-electoral de ser votados en su vertiente de ejercicio del cargo.

- JDC-036/2022 y acumulados[9]

En el asunto en cita, el Tribunal local declaró tener competencia material para conocer de un juicio de la ciudadanía promovido por un diputado local en relación con el derecho parlamentario. Los agravios y la solución propuesta por el tribunal se exponen enseguida:

i) **Agravio**. Se debió de garantizar el reconocimiento expreso de los derechos humanos en la forma que favorezca más al diputado local, ya que se anuló su derecho a ser votado por el pleno del Congreso del Estado como propuesta del Grupo Parlamentario de Morena para la presidencia de la Mesa Directiva y se menoscabó el derecho de las diputaciones de votar por él.
Solución. No le asistió la razón al actor porque el hecho de que la propuesta realizada por la Coordinación de Morena para la Presidencia ante la JUCOPO no alcanzara una votación mayoritaria y, por ende, no haya pasado al pleno, no contradice la Constitución local, ni evita su cumplimiento, ya que si la normatividad no hace distinción de que el cargo de la presidencia de la Mesa Directiva no se vote dentro de la JUCOPO, con la finalidad de que pase directamente al Pleno, la autoridad no debe hacer esa distinción.

ii) **Agravio**. Violación a los principios de autodeterminación y autoorganización del Grupo Parlamentario de Morena, para determinar la propuesta de la Presidencia de la Mesa Directiva.
Solución. El actuar de la JUCOPO fue apegado a derecho porque con la propuesta emitida por las coordinaciones del PAN y del PRI no hubo vulneración a los principios de autodeterminación y auto organización de Morena, ya que **a)** la propuesta para integrar la mesa directiva fue presentada por coordinaciones políticas de la JUCOPO, **b)** quien resultó electo pertenece al grupo parlamentario de Morena y **c)** la propuesta obtuvo el voto mayoritario, es decir, se llevó el procedimiento legal en sus términos.

iii) **Agravio**. La JUCOPO violó los principios de legalidad, certeza jurídica e imparcialidad al presentar una “planilla” al Pleno como propuesta para votar por la Mesa Directiva, porque la forma correcta en la que se debió votar era: **a)** los

---

[8] Jurisprudencia 1a./J. 32/2021 (11a.), de la Primera Sala de la SCJN, cuyo rubro es **JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CUANDO SE IMPUGNAN CIERTOS ACTOS INTRA-LEGISLATIVOS COMO LA IMPOSICIÓN DE UNA VOTACIÓN POR CÉDULA SECRETA Y LA EJECUCIÓN DE DICHA VOTACIÓN PARA DESECHAR UN DICTAMEN DE REFORMA A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL, PUES NO SE ACTUALIZA LA RAZÓN DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA INJUSTICIABILIDAD DE LOS ACTOS RECLAMADOS**.
[9] Emitida el 30 de septiembre de 2022.

integrantes de la Mesa Directiva en la JUCOPO y **b)** la presidencia de la Mesa Directiva, por el pleno del Congreso del Estado.
Solución. La JUCOPO actuó de forma correcta al haber enviado la propuesta como planilla, pues no existe contravención a la legislación, ya que emitió la propuesta conjunta para todos los cargos.

En lo que interesa, con base en esos argumentos, el Tribunal local decidió confirmar el acuerdo y el decreto por medio del cual se designó la integración de la Mesa Directiva. Esta decisión se impugnó ante la Sala Regional Guadalajara.

- SG-JDC-171/2022[10]

En esa determinación la Sala Regional Guadalajara revocó la decisión del Tribunal local pues consideró que no tenía competencia material para conocer de la impugnación del diputado local al tratarse de un asunto de derecho parlamentario.

En esencia, argumentó que la JUCOPO (órgano eminentemente parlamentario) y el pleno del Congreso del Estado, no vulneraron algún derecho político-electoral, al no acreditarse dicha circunstancia de manera objetiva y la controversia giraba en torno a la actuación y organización interna de del congreso, cuestión que desde su perspectiva escapa de la competencia electoral, al ser inherentes al derecho parlamentario.

En conclusión, precisó que en estos casos se debe apreciar si existe la posibilidad de una afectación objetiva y real a los derechos político-electorales, derechos de participación política o bien, que se esté ante la obstaculización en el ejercicio de los derechos que integran el núcleo de la función representativa parlamentaria o cuando se adoptan decisiones que contravienen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes, lo que no acontece en el caso, pues se está ante una sentencia que confirmó actos meramente políticos y de organización interna del congreso local, como lo es la integración de un órgano directivo.

3.3. Postura

Como punto de partida debo señalar que la aplicabilidad del criterio de la Sala Superior surtió sus efectos luego de su aprobación, es decir, el tres de agosto de dos mil veintidós. En ese sentido, el Tribunal local y la Sala Regional Guadalajara debían valorar en su decisión los criterios sostenidos en el expediente SUP-JDC-456/2022, pues sus determinaciones se emitieron en fecha posterior.

Desde mi opinión, el criterio de la Sala Superior resultaba aplicable y hubiera generado un resultado distinto en la controversia, en específico, en dos sentidos.

En el primero, la Sala Regional Guadalajara hubiera considerado, como lo hizo la Sala Superior, que la prohibición total de conocer cualquier acto parlamentario, incluso si se considera vinculados con la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas, resulta una intervención

[10] Emitida el 16 de noviembre de 2022.

desproporcional al derecho de acceso a la justicia de los integrantes del poder legislativo, porque se extrae por completo del control jurisdiccional por la vulneración a derechos humanos como el derecho de ser votado en su vertiente del ejercicio y desempeño del cargo.

En la decisión de la sala regional no se atendieron o analizaron esos criterios, los cuales son fuente de derecho. De haberlos considerado el resultado hubiera sido distino, pues se hubiera confirmado la competencia material y revisado la constitucionalidad de los argumentos del Tribunal local, atendiendo a la necesidad establecida de controlar aquellos actos que se consideren por los integrantes del legislativo como una vulneracion a sus derechos políticos y electorales.

En segundo lugar, desde mi perspectiva y atendiendo al deber de control constitucional a cargo del Tribunal local, la decisión no debía sustentarse en que, como la normativa aplicable no preveía supuestos en específico, las autoridades no estaban obligadas a realizarlo en la forma en la que el actor sostenía, pues lo correcto, hubiera sido realizar un análisis ponderativo de si las circunstancias en que sucedieron los hechos eran apegadas al marco constitucional y convencional en materia de derechos políticos y electorales en su vertiente de debido ejercicio del cargo. Lo anterior, porque resolver como se resolvió, no garantiza el pleno acceso a la justicia y su seguridad jurídica de las personas.

A partir de lo anterior, independientemente de la idoneidad constitucional del criterio emitido por la Sala Superior, existe en el sistema electoral mexicano la necesidad de que los tribunales electorales velen por que el planteamiento de sus determinaciones atienda a los criterios vigentes, pero, sobre todo, a buscar la mayor protección de los derechos humanos.

Para lograr lo anterior, debe tenerse en cuenta que los tribunales electorales no son solo instancias de legalidad, sino que tienen a su alcance un abanico de opciones de control y regularidad constitucional con los cuales pueden y estaban obligados a hacer frente a este tipo de asuntos.

Creo que limitarse en el ejercicio interpretativo es una forma de hacer obsoleto el sistema. Los juzgadores electorales locales tienen la obligación de dar progresividad al sistema democrático en su vertiente de defensa de derechos humanos. Mientras más se ejercite esta facultad, hay más posibilidad de elevar la discusión de los asuntos en última instancia. Esto es, mientras más criterios e interpretaciones constitucionales emanen de los tribunales locales, nuestro sistema se ira perfeccionado, pues constantemente será motivo de discusión en el ámbito público y jurisdiccional como elemento preponderante de la construcción democrática.

La competencia material de los órganos jurisdiccionales en el derecho parlamentario es un tema no concluido. Quien juzga desde lo local debe tomar en cuenta que para otorgar seguridad jurídica al sistema de derechos políticos y electorales, así como a la ciudadanía, hay que aventurarse a ejercer su función de manera plena, como sería atender a los criterios vigentes y a ejercer su facultad de control constitucional.