



LA DEMOCRACIA A JUICIO

EL PAPEL DE LAS SENTENCIAS DEL TEPJF EN LAS ELECCIONES 2018



ASUNTO: SUP-REC-1071-2018, SUP-REC-1087-2018 Y SUP-REC-1088-2018 (RECURSO DE RECONSIDERACIÓN)

FECHA: 31/08/2018

PALABRAS CLAVE: coaliciones; mayoría relativa y la representación proporcional; validez de la elección

BOLETIN DE PRENSA: No

MAGISTRADO/A: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

VOTO PARTICULAR/CONCURRENTE: Si

AMICI CURIAE: No

USO DE DERECHO EXTRANJERO/INTERNACIONAL: No

TEST DE PROPORCIONALIDAD: No

El primero de julio de dos mil dieciocho se llevó a cabo la jornada electoral, y el seis de julio, se realizaron los cómputos distritales de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, se declaró la validez de las elecciones respectivas y se entregaron constancias de mayoría a favor de los ganadores. Los resultados de los cómputos distritales 05, 08, 09, 10, 12, 15, 16, 17, 18 y 19 fueron impugnados por distintos partidos políticos ante el Tribunal local. Derivado de lo anterior, se llevó a cabo la recomposición de los cómputos de los distritos 05 y 19, con base en lo resuelto en cada fallo emitido por el Tribunal local. Los fallos del Tribunal local fueron recurridos ante la Sala Guadalajara, la cual, mediante las resoluciones de fecha veintitrés de agosto se desecharon tres de los juicios y se confirmaron las sentencias del Tribunal local en los juicios restantes. Por medio de la resolución IEE/CE258/2018, el Consejo estatal, realizó la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional para el Congreso del Estado de Chihuahua, y declaró la validez de la elección en el proceso electoral local 2017-2018. El diecinueve y veinte de agosto, diversos ciudadanos y partidos políticos presentaron, ante el Consejo estatal demandas en contra de la resolución IEE/CE258/2018, las cuales fueron remitidas a la Sala Guadalajara, que las acumuló al expediente SG-JDC-3992/2018. Mediante la sentencia de veintiocho de agosto, la Sala Guadalajara

confirmó la resolución impugnada. El veintinueve y treinta de agosto, esta Sala Superior recibió los recursos por medio de los cuales los representantes del PRI y de MC, ante el Consejo estatal y el ciudadano Miguel Alberto Vallejo Lozano impugnaron la sentencia dictada en el expediente SG-JDC-3992/2018 y acumulados. En su oportunidad, la magistrada presidenta de esta Sala Superior dictó los acuerdos de turno de los asuntos y el magistrado instructor los radicó en la ponencia a su cargo y dictó los acuerdos de admisión y cierre de instrucción respectivos, con lo que el asunto quedó en estado de dictar sentencia.

Del análisis del escrito del recurso del PRI se advierte que sus planteamientos son los siguientes:

1. Omisión de un análisis exhaustivo de lo planteado respecto a la indebida transferencia de votos, al considerar el origen de las candidaturas que está señalado en los convenios de coalición para determinar a qué partido se le atribuirían las curules de los triunfos obtenidos por mayoría relativa, en vez de tomar como base la votación del partido coaligado con más votos en cada distrito.

El presente caso implica resolver si la conformación del Congreso del Estado de Chihuahua es acorde con el principio de representación previsto en la Constitución general, en la Constitución local y en la legislación secundaria aplicable. El tema que se resuelve en este recurso de reconsideración se ubica en el ámbito del sistema electoral, es decir, en el ámbito de las normas que rigen la forma como los electores emiten su voto y los votos se convierten en escaños o puestos de gobierno. El problema a resolver consiste en determinar cuál es la base de curules de mayoría relativa que se debe considerar para asignar diputaciones por representación proporcional a los partidos políticos en el estado de Chihuahua, considerando los límites de sobrerepresentación.

Para convertir los votos emitidos en escaños o en puestos de gobierno existen fundamentalmente dos métodos: la mayoría relativa y la representación proporcional. Estos métodos son a la vez reglas de decisión, porque determinan cuál candidatura obtiene el cargo en competencia, pero también, y fundamentalmente, son principios de representación. El sistema electoral para integrar los Congresos locales es combinado, porque integra a la mayoría relativa y a la representación proporcional, como lo establecen el artículo 116, párrafo segundo, fracción segunda de la Constitución general y el artículo 12, numeral 2, de la LEGIPE. En esa combinación se prevén diputaciones que son electas por la regla de mayoría relativa y otras que son asignadas por representación proporcional. Para los diputados de representación proporcional, la votación de la ciudadanía se realiza mediante el sistema de listas. Los partidos políticos integran sus listas con un orden de prelación de las fórmulas (respetando el principio de paridad de género). Existe una barrera legal para acceder a las asignaciones por este principio y los electores tienen un solo voto para elegir por ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional. En el régimen electoral mexicano se prevé la posibilidad de que los partidos políticos participen en las elecciones de manera individual o a través de alianzas electorales. En específico, se contempla un modelo general de coaliciones que es aplicable tanto para las elecciones federales como para las locales. La definición de la manera en la que se participa también puede tener implicaciones en relación con el funcionamiento de cada parte del sistema electoral. En caso de que un partido político decida participar individualmente no hay complejidad alguna, pues su votación será la misma tanto para mayoría relativa como para representación proporcional. Sin embargo, si dos o más partidos políticos deciden formar una coalición para la postulación, se deben definir varias cuestiones para generar certeza sobre el efecto y alcance que se otorgue a los sufragios manifestados a favor de la alianza electoral. El argumento central del recurso que se resuelve es que el criterio para determinar al partido coaligado al que se le debe atribuir la curul de mayoría relativa es al que obtenga la mayor votación en la elección respectiva. Esta posición parte del entendimiento de que una de las razones por las que el modelo de coaliciones prevé que los emblemas de los partidos coaligados deben ir de manera separada en la boleta electoral es poder identificar al partido que obtiene más votos y a quien, por ende, se le debe atribuir la curul de mayoría

relativa. Para el recurrente, aceptar que los partidos coaligados puedan definir por acuerdo a quién corresponde la curul en caso de ganar equivale a permitir una transferencia de votos, siendo que uno de los objetivos de la regulación general de la figura de las coaliciones es evitar esa mala práctica en materia electoral. Esta Sala Superior considera que no es factible que la determinación del partido coaligado al que le corresponde cada curul ganada por el principio de mayoría relativa se base en el criterio de la mayor cantidad de sufragios obtenidos por alguno de los coaligados en la elección correspondiente. Esta postura no es viable conforme al modelo vigente en materia de coaliciones que se contempla en la legislación electoral. La coalición es un proceso de negociación y, es probable que los partidos políticos actúen con base en lo que más les conviene para ganar, al menor costo posible. La coalición no tendría ninguna razón de ser para los partidos receptores o pequeños si únicamente se les utilizara para sumar votos y no se les concedieran beneficios traducidos a curules o escaños, como resultaría si se aceptara el planteamiento del PRI. Por lo tanto, teóricamente es válido que los partidos que estén coaligados reciban curules a pesar de “no haber ganado la elección” por sí solos, es decir, por medio de sus votos en lo individual.

2. Falta de exhaustividad en la sentencia impugnada, al analizar si el PRI estuvo subrepresentado de acuerdo con el desarrollo de las rondas de asignación de diputados por representación proporcional previstas en la Ley local y si ello contraría normas constitucionales. El inconforme sostiene que la Sala Guadalajara no cumplió con el principio de exhaustividad, porque no identificó de forma adecuada los agravios, ni se ajustó a la causa de pedir en los mismos, cuando el PRI se quejó de que el modelo de asignación de representación proporcional en Chihuahua distorsiona la proporcionalidad de la votación con la forma en la que prevé la repartición de escaños. De forma específica, refiere que en su demanda de primer grado señaló que las operaciones mecánicas de segmentación de cada una de las rondas de asignación de la fórmula establecida en la Ley local distorsionan la proporcionalidad de la votación y por tanto, resultaba necesario realizar los ajustes pertinentes para llevar a cabo una asignación proporcional a los resultados de la votación obtenida puesto que, en su opinión, con la asignación reclamada, el PRI resultó subrepresentado. Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al inconforme respecto a que la sala responsable omitiera fundar y motivar la sentencia en cuanto al análisis del agravio al que hace mención, ni que omitiera estudiar algunos de sus planteamientos. El PRI sostiene en este recurso que los argumentos de la sala responsable son breves y escuetos -incompletos, lacónicos- e incongruentes, pero no argumenta ni demuestra en este recurso que el razonamiento por la Sala Guadalajara sea incorrecto, o contrario a la Constitución General o a la ley. Por el contrario, de la lectura de este recurso, se advierte con toda claridad que el PRI se limita a reiterar de manera textual los agravios que expuso ante la Sala Regional para cuestionar la presunta subrepresentación de la que fue objeto, y cómo en su opinión, la fórmula de asignación prevista por la Ley local mediante las etapas segmentadas con diferente porcentaje de votación válida emitida en cada ronda de asignación distorsiona la proporcionalidad de su votación obtenida, en relación con las diputaciones que se le otorgaron, sin desvirtuar de forma directa las razones y fundamentos a través de los cuales la Sala Regional desestimó esos mismos motivos de queja.

En consecuencia, dado que el PRI no supera las razones que sustentan el fallo reclamado respecto a la temática de los agravios que se analizan en este apartado, éstos deben subsistir con independencia de que resulten o no apegadas a Derecho.

3. Agravios del partido MC. El recurrente MC alega esencialmente: 1) Le causa agravio el hecho de que el modelo con representación garantizada no se haya interpretado de forma coherente a la luz del sistema de coaliciones que impera en el país, con el propósito de disminuir algunas manifestaciones negativas como compensar la indebida distribución de escaños de representación con motivo de la vigencia de un convenio de coalición, a través de una regla de equidad que por el hecho de sobrepasar el umbral de votación

necesario, asigna de manera directa en una primera ronda, un espacio de representación proporcional a cada partido político. 2) La Sala responsable no realizó una interpretación integral de las fuentes del derecho que dan cobertura jurídica al sistema electoral vigente en el estado, a través de un parámetro extendido de constitucionalidad, previsto en el artículo 116 fracción II de la Constitución general, y los artículos 40 de la Constitución del Estado de Durango y el diverso 11 de la Ley Electoral Local. 3) Le causa agravio el calificativo de inoperancia que la sala regional le otorgó a su motivo de queja en el cual le planteó que al analizar la sub y sobrerrepresentación de los partidos políticos, porque tal autoridad omitió hacer una relación expresa de las diputaciones de mayoría relativa obtenidas por el Partido Encuentro Social. 4) Le causa agravio el que la sala regional haya avalado la inaplicación del artículo 40 de la Constitución local, en la parte en la que se determina una primera ronda de asignaciones de escaños a los partidos que cumplieron con el umbral mínimo requerido para ello, consistente en un tres por ciento de la votación estatal válida emitida. 5) Refiere el inconforme que la carencia de reglas legales que expliquen la manera en la que el Instituto Electoral local debió determinar la sobre y subrepresentación y la forma en que habría de proceder para compensar ascendente o descendientemente, y el momento preciso para compensar, desde la primera ronda de asignación o después de ella, condujo a que decidiera con alta discrecionalidad a qué partidos y en cuáles curules podría incidir en el ajuste.

Sala Superior concluye que es inexacto que la responsable no se hubiera pronunciado respecto al motivo de queja que se analiza. Además, esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al inconforme al considerar que el mecanismo de asignación de diputaciones de representación proporcional en Chihuahua es contrario a la Constitución. En primer término, es pertinente señalar que la norma fue expedida por el Congreso del Estado de Chihuahua en ejercicio de la libertad configurativa para legislar en materia de diputaciones electas por el principio de representación proporcional que le confiere el artículo 116, fracción II, párrafo 3, de la Constitución general. Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente que la libertad legislativa no es ilimitada ni absoluta, sino como todo derecho o facultad, se debe ejercer conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad e idoneidad. Es decir, su ejercicio debe ser capaz de superar un test de proporcionalidad, de modo que no se vean afectados, injustificadamente, derechos de terceros. En este entendido, las leyes locales se deben producir en un marco de razonabilidad y acorde con las directrices generales establecidas en la propia Constitución. Esto es, la plena libertad configurativa no se puede equiparar a un mero ejercicio discrecional de facultades de los órganos legislativos estatales, sino que tiene como objetivo dar contenido normativo y desarrollar en el ámbito local las reglas o principios constitucionales. En el caso concreto, resulta que la instauración del mecanismo de asignación de diputaciones debe necesariamente ser acorde con la representación proporcional, pues es precisamente la observancia de este principio lo que constituye su finalidad constitucional. Es importante recordar que, por mandato constitucional, desde mil novecientos noventa y seis,¹⁴ la conformación de los sistemas electorales estatales en nuestro país es forzosamente de carácter mixto, esto es, se integra por diputados electos tanto por el principio de mayoría relativa, como por el principio de representación proporcional.

Este último principio, fue incorporado al marco jurídico electoral local con la finalidad de abrir los espacios para la participación política de las minorías, ampliando así la diversidad de corrientes ideológicas en la toma de decisiones legislativas. De este modo, se privilegia una conformación parlamentaria mucho más plural, en la que convergen, en mayor o menor medida, opiniones de todos aquellos sectores de la población que encuentran coincidencias con determinada fuerza política, cuestión que incide enormemente en la democratización nacional. Si se somete dicho procedimiento a un test de proporcionalidad, esta Sala Superior concluye que el mismo sí se satisface de acuerdo a lo que se detalla a continuación. En primer lugar, es necesario verificar si el procedimiento en sus términos tiene un fin constitucionalmente válido. En ese sentido, es evidente que se cumple el requisito, porque como se señaló en párrafos anteriores, el Congreso del Estado de Chihuahua estableció este mecanismo para dar cumplimiento a lo ordenado por el

Congreso de la Unión en la reforma constitucional del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, emitida el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis y, de esa forma, dar cabida al sistema mixto de representación parlamentaria en dicha entidad. En segundo lugar, se debe verificar la idoneidad de la medida, esto es, que exista una relación estrecha entre el medio que se adopta y el fin que se busca. Por último, se analiza la necesidad de la medida, es decir, si la medida impuesta es la más efectiva para lograr el fin pretendido y, a su vez, es la que menos incide en el ejercicio del principio de libertad configurativa o del derecho de los partidos políticos a participar en la asignación, pues en efecto, el procedimiento en examen necesariamente impacta en una serie de elementos que se deben ponderar al momento de verificar su necesidad.

4. Agravios del candidato Miguel Alberto Vallejo Lozano El recurrente plantea los siguientes agravios: -La Sala Guadalajara no reconoció su interés legítimo ante su instancia, por lo que tuvo por no presentado su escrito de tercero interesado -La Sala responsable no tomó en cuenta que se afectó su derecho a ser votado en la vertiente de reelección, pues no consideró que la ciudadanía le realizó una encomienda para cumplir el cargo, por lo que también se vulnera el derecho a votar de los ciudadanos. -La Sala Guadalajara no realizó una interpretación conforme para asignar diputados de mayoría relativa, lo que a su vez permeó en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional -Las asignaciones de representación proporcional se hacen con base en el voto popular y no de acuerdo con los convenios de coalición, ya que estos solo son para efectos de mayoría relativa. -La Sala Guadalajara fue deficiente al revisar y avaló la inaplicación del artículo 40 de la Constitución local, particularmente en lo referente a que “en una primera ronda se asignará una diputación a cada partido que haya obtenido por lo menos el 3 % de la votación válida emitida”. Es decir, no tomó en consideración que por el solo hecho de haber obtenido el 3 % de la votación válida emitida, tenía derecho a un diputado de representación proporcional. -La Sala responsable desestimó los agravios referentes a la “compensación constitucional”, particularmente en lo relativo a su forma de implementación y pertinencia de utilización como medida para garantizar la representación proporcional. -Si bien es cierto que las legislaturas estatales cuentan con libertad configurativa para regular los mecanismos de asignación de representación proporcional, también lo es que éstas pueden ser objeto de un análisis de regularidad constitucional. -La Sala Guadalajara no analizó si el sistema de representación proporcional alcanzó su finalidad constitucional, relativa a proteger valores esenciales como la proporcionalidad y el pluralismo político. -La Sala responsable vulneró los principios de certeza y de legalidad, así como el régimen plural de partidos, ya que solo podía garantizar su derecho de permanecer en el cargo mediante la reelección -La ley no prevé la manera en que el Consejo estatal debe determinar la sub y sobrerrepresentación ni el cómo compensarla, por lo que dicha autoridad tomó una decisión discrecional que generó efectos distorsionadores. -El partido Movimiento Ciudadano se encontraba dentro de los límites de sobrerrepresentación, por lo que en el desarrollo de la fórmula no existió una adecuada ponderación de valores, principios y derechos.

El demandante no hizo un planteamiento serio de inconstitucionalidad, lo que se evidencia por la generalidad y la brevedad de lo argumentado, lo cual determina que no exista una base de análisis para determinar si las normas cuya inaplicación solicitó son contrarias a la Constitución general o a convenciones internacionales. De ahí que el agravio en examen sea ineficaz.

Por las razones expuestas, al ser infundados o ineficaces los agravios que se han examinado, se debe confirmar la sentencia impugnada.