

Facultad de atracción y salto de la instancia

Juan Abelardo Hernández Franco

Introducción

La facultad de atracción que se realiza en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha revestido un sentido particular y característico. La normativa que le da fundamento y dirección ciertamente tiene una apertura interpretativa que ha permitido cumplir con algunos objetivos. El salto de instancia procede siempre y cuando los temas sean relevantes y de interés. Tal como veremos a continuación, los aspectos en torno a los cuales la Sala Superior del TEPJF ha optado por atraer tienen que ver con aspectos interpretativos en los que se buscará integrar la normativa vigente, así como con innovaciones legislativas y posibles conflictos entre normativas y disposiciones, no solo electorales, sino administrativas e incluso con políticas al interior de los partidos.

Previo al estudio se abordará un antecedente, probablemente el más significativo, de la facultad de atracción. Es una figura del derecho canónico que ha dado pauta a otras manifestaciones tanto en el mundo del derecho romano continental como en el mundo anglosajón.

Se expondrá la normativa vigente que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de facultad de atracción y su reglamentación en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). De igual manera, se abordará el salto de instancia como excepción al principio de definitividad y la naturaleza sistemática de las jerarquías procesales.

Se explicará por qué algunos asuntos no fueron objeto de atracción, así como las razones por las que otros sí fueron considerados como procedentes. En este sentido, el presente capítulo tiene por objeto ilustrar los argumentos que se han esgrimido para ejercitar la facultad de atracción y el salto de instancia. Ciertamente, no podemos decir, de manera definitiva, que sean las únicas consideraciones a tomar en cuenta. En todo caso, lo que se está haciendo es describir líneas jurisprudenciales que ha establecido la Sala Superior para explicar por qué se ejerció el salto de instancia en unos casos y no en otros. Este capítulo tiene carácter principalmente pragmático y casuístico.

La *omisso medio* como antecedente del salto de instancia

La facultad de atracción encuentra su precedente conocido más remoto en la *omisso medio*; es decir, en la estructura de instancias de los tribunales de la Sede Apostólica y en facultades exclusivas del romano pontífice y la Rota Romana.

En el Código de Derecho Canónico, libro VII, parte I, título II, capítulo III, se regula lo relativo a los tribunales de la Sede Apostólica. En el canon 1442 se establece que el juez supremo para todo el catolicismo es el papa, quien tiene la facultad de juzgar y dictar sentencia tanto personalmente como mediante los tribunales ordinarios, o bien, por los jueces en los que él delegue.

La Rota Romana —tribunal ordinario para recibir apelaciones, constituido por el romano pontífice, según lo establecido en el canon 1443— puede juzgar en diversas instancias, cuestión regulada en el canon 1444:

- 1) Aquellas causas que ya han juzgado en primera instancia los tribunales ordinarios y que, por apelación legítima, hayan sido elevadas a la Santa Sede, juzgando entonces en segunda instancia.
- 2) En tercera instancia o ulterior, las causas ya juzgadas por cualquier tribunal o por la misma Rota Romana, siempre que no hayan sido declaradas cosa juzgada.

El párrafo segundo del canon 1444 dispone que la Rota Romana juzga en primera instancia aquellas causas previstas en el canon 1405, párrafo 3, y aquellas que el romano pontífice hubiera abocado a su tribunal y encomendado a la Rota, tanto *motu proprio* como a petición de parte. Esto es, el papa tiene la facultad de atraer hacia sí, por decisión propia, las causas que él así lo determine.

Por otro lado, al remitirnos al canon 1045 del referido Código de Derecho Canónico, se advierte que el romano pontífice posee el derecho exclusivo de juzgar en las causas establecidas en el canon 1401, entre las que destacan: juzgar a cardenales, a los legados de la Sede Apostólica y a los obispos —en las causas penales—, así como a aquellos que ejerzan la autoridad suprema en un Estado, y, por último, otras causas que él mismo atraiga.

El canon 1405 refiere, además, que sobre aquellos asuntos a los que le corresponda al romano pontífice juzgar, ningún otro juez puede resolver sin previo mandato del primero.

Por último, en el párrafo 3, se apuntan las causas que le corresponden de manera exclusiva a la Rota Romana:

a los Obispos en causas contenciosas [...] al Abad primado, al Abad superior de una congregación monástica, y al Superior general de los institutos religiosos de derecho pontificio [...] a las diócesis o a otras personas eclesiásticas, tanto físicas como jurídicas, que no tienen Superior por debajo del Romano Pontífice.¹

¹ Canon 1405, párrafo 3, Código de Derecho Canónico.

Fundamento legal

Con base en la CPEUM, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede atraer los juicios que estén llevando las salas regionales;² es decir, puede tomar por su cuenta el proceso mismo de los asuntos que están siendo llevados en estas instancias inferiores a ella.

Cabe señalar que esta facultad no es absolutamente libre, aunque hay cierto aspecto discrecional en ella. Se encuentra reglamentada y solo puede llevarse a cabo en ciertos márgenes que regula la LOPJF.

Esta facultad de atracción de la Sala Superior del Tribunal Electoral se ejecuta solo con causa fundada y motivada *para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten*;³ es decir, solo puede haber atracción a Sala Superior en los márgenes previstos por la ley y cuando existan argumentos razonados que lo justifiquen.

La ley contempla tres posibles escenarios para que se lleve a cabo este ejercicio de atracción. El primero es que, por ley, dichos asuntos, en razón de su naturaleza, no deban llevarse en salas regionales, sino directamente en Sala Superior. El segundo escenario es aquel en el que misma sala regional considere que, por la complejidad del asunto y el impacto que pueda tener su resolución, es preferible que sea abordado por la instancia superior. Y el tercer escenario es aquel en el que alguna o ambas partes del proceso consideren que, por las circunstancias en que se encuentra el asunto, debe ser atendido por la Sala Superior directamente, sin agotar el proceso en instancias regionales.

² “Artículo 99. [...] La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades”.

³ “Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para:

[...]

XVI. Ejercer la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten, de acuerdo con lo previsto en el artículo 189 Bis de esta ley;

[...]

Artículo 189 Bis. La facultad de atracción de la Sala Superior a que se refiere la fracción XVI del artículo anterior, podrá ejercerse, por causa fundada y motivada, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia así lo ameriten.

b) Cuando exista solicitud razonada y por escrito de alguna de las partes, fundamentando la importancia y trascendencia del caso.

c) Cuando la Sala Regional que conozca del medio de impugnación lo solicite.

En el supuesto previsto en el inciso a), cuando la Sala Superior ejerza de oficio la facultad de atracción, se lo comunicará por escrito a la correspondiente Sala Regional, la cual, dentro del plazo máximo de setenta y dos horas, remitirá los autos originales a aquélla, notificando a las partes dicha remisión.

En el caso del inciso b), aquellos que sean partes en el procedimiento del medio de impugnación competencia de las Salas Regionales deberán solicitar la atracción, ya sea al presentar el medio impugnativo; cuando comparezcan como terceros interesados, o bien cuando rindan el informe circunstanciado, señalando las razones que sustenten la solicitud. La Sala Regional competente, bajo su más estricta responsabilidad, notificará de inmediato la solicitud a la Sala Superior, la cual resolverá en un plazo máximo de setenta y dos horas.

En el supuesto contenido en el inciso c), una vez que el medio de impugnación sea recibido en la Sala Regional competente para conocer del asunto, ésta contará con setenta y dos horas para solicitar a la Sala Superior la atracción del mismo, mediante el acuerdo correspondiente, en el que se precisen las causas que ameritan esa solicitud. La Sala Superior resolverá lo conducente dentro de las setenta y dos horas siguientes a la recepción de la solicitud.

La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de atracción será inatacable”.

Actualmente, artículo 170 de la LOPJF, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021.

Facultad de atracción y salto de la instancia

Cuando la Sala Superior decide llevar a cabo de oficio la facultad de atracción, envía un comunicado por escrito a la sala regional correspondiente, solicitando que se le remitan los autos originales en un plazo máximo de 72 horas. Al mismo tiempo, se solicita a la sala regional que notifique a las partes la remisión realizada, de tal manera que estas se den por enteradas de que será la instancia superior la que atenderá su asunto y no la sala regional.

Ahora bien, tal como se ha señalado, aunque la atracción puede operar de oficio, también puede ser causa de esta la petición que directamente haga alguna de las salas regionales que conozca del medio de impugnación.

El tercer escenario que se contempló es aquel en el que la Sala Superior toma el proceso en sus manos a petición expresa de alguna de las partes. En este último caso, la parte interesada debe presentar por escrito una solicitud razonada, fundamentando la importancia y la trascendencia del caso, y las razones por las que no encuentra conveniente que se atienda en sala regional.

Cuando las partes son las que solicitan la atracción a la Sala Superior, estas deben presentar el medio impugnativo, compareciendo como terceros interesados, o bien, rindiendo informe circunstanciado en el cual señalen las razones que sustentan su petición. En estos casos, la sala regional competente, bajo su más estricta responsabilidad, notifica de inmediato la solicitud a la Sala Superior, la cual resolverá en un plazo máximo de 72 horas si atrae el asunto o no.

Como puede observarse, la facultad de atracción de la Sala Superior es discrecional y no arbitraria. Puede iniciar a petición de parte o por solicitud de la sala regional. Su carácter es excepcional, pues debe atender asuntos complejos y de trascendencia derivados del juicio o recurso, en lo absoluto de sus contingencias.

Excepción al principio de definitividad

La facultad de atracción es una excepción a la regla de competencia en la repartición de los asuntos entre las salas del TEPJF. Es, según la tesis de rubro FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO, un medio excepcional que otorga la posibilidad a aquellos órganos que la poseen para atraer, de manera inatacable, asuntos que en un inicio no son de su competencia.

La lógica procesal en materia electoral prevista en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) muestra en su estructura una operación sistematizada, ordenada a modo de diagrama de flujo. Esta mecánica conlleva implícito el requisito de *definitividad* bajo el cual se orienta el proceso. A partir de él se coordina que todo medio de impugnación previsto en la ley contra resoluciones electorales, actos o determinaciones de partidos políticos, procederá siempre y cuando se agoten todas aquellas instancias previstas en las leyes locales y federales y, en su caso, por las normas internas de los partidos políticos.

La LGSMIME dispone que todos aquellos asuntos en los que se presenten medios de impugnación relacionados con las elecciones locales para ayuntamientos, diputaciones a los congresos estatales y las alcaldías de Ciudad de México —con excepción de las gubernaturas—, deberán ser atendidos y resueltos por las salas regionales correspondientes; esto es, los órganos judiciales a los que el sistema jurídico encomienda revisar los actos y las resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas.

Solo podrá llevarse a cabo un proceso electoral federal de impugnación, siempre y cuando el acto que se pretenda impugnar hubiese adquirido firmeza y definitividad procesal; es decir, inmutabilidad. Esta se manifiesta cuando el acto o resolución que emitió alguna autoridad electoral se torna inmodificable. Ello puede ocurrir cuando se impugna oportunamente y se resuelve: confirmada, modificada o revocada. También puede ocurrir cuando el acto o la resolución no se impugna dentro del plazo señalado por la ley, perdiéndose, entonces, la oportunidad y el derecho a impugnarlo; esto es, caduca.

Ahora bien, si alguno de estos asuntos cuenta con los elementos circunstanciales y particularmente inéditos y su resolución pudiera marcar un precedente significativo que establezca una línea jurisprudencial innovadora, la Constitución y la LOPJF otorgan a la Sala Superior la facultad de atracción para que conozca, de manera directa y en última instancia, aquellos asuntos que inicialmente serían de la resolución de las salas regionales. Todo ello, en razón de que se pudieran considerar tales asuntos como relevantes por su importancia y trascendencia. La figura técnico-jurídica que identifica esta oportunidad recibe el nombre de “salto de instancia”.

En cuanto a las condiciones para llevar a cabo esta atracción que salta la funcionalidad diagramática de instancias inferiores, el alto tribunal estableció que el ejercicio de la facultad en comento debe cumplir con ciertos requisitos específicos. Los factores a analizar previos a determinar la oportunidad del salto de instancia son dos supuestos de manera conjunta, a saber: 1) que el asunto revista altísima importancia en su contenido y 2) que se considere de gran trascendencia en cuanto a lo novedoso o excepcional de la cuestión, ya que el Tribunal podría, a raíz de su resolución, fijar criterios jurídicos uniformes y que brinden seguridad jurídica al sistema electoral en su conjunto. Por otro lado, la trascendencia derivaría también de la complejidad en cuanto a que varios asuntos se encuentren de tal manera relacionados entre sí que se vuelva necesaria una solución que abarque todas las consecuencias jurídicas de estos.

De la revisión a diversos precedentes de la Sala Superior, se observa que esta ha sintonizado sus decisiones con la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con respecto a dicha temática. Así, un rasgo característico de las distintas resoluciones sobre este tema consiste en que la Sala Superior parte de un análisis normativo exhaustivo de las diversas leyes que le otorgan esta facultad. Es un ejercicio del cual se desprende un desarrollo pormenorizado de los distintos elementos que han de ser tomados en cuenta para establecer, en cada caso, cuándo se está frente a un asunto que reviste una especial relevancia debido a su importancia y trascendencia en los términos ya explicados.

Es importante precisar lo que algunas sentencias presentan sobre este asunto. Algunas incluyen un breve análisis respecto de lo que la doctrina nacional señala en relación con esta figura. Indican que se trata de aquella

aptitud o poder legal para que un órgano jurisdiccional terminal atraiga hacia sí, el conocimiento y resolución de un medio de impugnación, cuya competencia ordinaria recae en un órgano jurisdiccional distinto.⁴

⁴ SUP-SFA-21/2013, p. 8.

Facultad de atracción y salto de la instancia

Caber señalar que se hace un especial énfasis en verificar que, en cada caso, queden perfectamente acreditados los criterios de importancia y trascendencia en la naturaleza de los asuntos, lo que significa que estos deberán tratar problemáticas que:

requieren de un ejercicio interpretativo importante, por las normas, principios y reglas en juego o por la falta de claridad de la solución jurídica; por tratarse de un caso límite, en donde la consecuencia prevista en las normas aplicables impacta con otras y generan duda sobre la aplicable [...] así como por los efectos que para la impartición de justicia entrañaría la fijación del criterio correspondiente por la Sala Superior debido, sólo por citar un caso, a la relación que se dicte, en el juicio o recurso atraído, pueda impactar en la resolución de los demás, con los cuales existe estrecha correlación jurídica.⁵

De acuerdo con el tratadista Rolando Villafuerte Castellanos, la figura ha sido tratada con tal excepcionalidad por la Sala Superior que, de 2008 hasta 2019, resolvió atraer únicamente 10 asuntos.⁶

Es notorio que la Sala Superior haya determinado procedente ejercer la facultad de atracción en tan pocas ocasiones, reiterando jurisprudencialmente el carácter excepcional de esta medida. Según el maestro Villafuerte, esto es “acorde a la sensibilidad que debe tenerse para ejercerla solamente de forma justificada o externa, pues de lo contrario se podría dar paso a la arbitrariedad”.⁷

Un ejemplo paradigmático lo encontramos en un asunto sobre elecciones federales y locales de 2018. En aquel entonces se iniciaron 18 503 asuntos. Solo sobre 82 de ellos se solicitó que la Sala Superior llevara a cabo el ejercicio de la facultad de atracción. De estos, 74 se consideraron improcedentes y solamente 8 de ellos, con sus respectivos acumulados, se consideraron procedentes.⁸ Estos 8 asuntos que fueron considerados como relevantes y de suma importancia para ser analizados por la Sala Superior trataban la temática de la postulación de candidaturas por autoadscripción de género y la posibilidad de una colisión de principios entre el derecho a la reelección y el principio de paridad de género.⁹

En cuanto a los otros 74 asuntos que se consideraron improcedentes, a pesar de que la sala regional consideró que probablemente abordaban asuntos de relevancia, la Sala Superior señaló que carecían de elementos para ser considerados como importantes. Veamos los aspectos señalados por el alto tribunal, de modo que sea posible atisbar los argumentos esgrimidos para no considerar suficientemente notables estos asuntos y ser objeto de la facultad de atracción. Podemos decir que es una exposición por vía negativa de los asuntos que, aunque parecieran debidamente ser atraídos por la instancia superior, no cumplieron con los requisitos esenciales; estos son los motivos que señala el maestro Villafuerte.¹⁰

⁵ *Idem.*

⁶ Cfr. César Astudillo Reyes y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 401.

⁷ *Idem.*

⁸ Cfr. *Idem.*

⁹ Cfr. *Idem.*

¹⁰ Cfr. *Idem.*

- 1) No se actualiza el supuesto que establece que el asunto que se solicita atraer sea de la competencia de alguna sala regional, debido a que en dichos asuntos la Sala Superior tenía competencia para resolver el medio de impugnación de origen.
- 2) En los casos en los que se argumentó “premura o posible irreparabilidad a un derecho”, puesto que esto no se considera como tal un criterio para ejercer la facultad.
- 3) Quienes solicitaron a la Sala Superior ejercer la facultad de atracción no expusieron argumentos que pudieran considerarse, de manera suficiente, como importantes y trascendentes jurídicamente.
- 4) Cuando en la Sala Superior ya obraban precedentes y se había dictado jurisprudencia acerca de los temas sobre los cuales trataban los asuntos o por no considerarlos de complejidad especial, entre los que se mencionan:
 - a) Incongruencia de sentencia, derecho de petición, derechos de las comunidades indígenas a la libre autodeterminación, a la autonomía, al autogobierno, a la consulta y a la administración directa de sus recursos; distribución de votos entre los partidos políticos que deciden participar en candidatura común, violación al derecho de defensa y garantía de audiencia debido a que no se le había proporcionado la información necesaria para corregir apoyos ciudadanos inconsistentes y suspensión de derechos políticos derivado de que una autoridad administrativa electoral, en cumplimiento de la orden de un juez penal que ha determinado la suspensión de los derechos de un ciudadano, niega el registro de candidatos.
 - b) Método de elección de candidaturas de un partido político; fiscalización de los recursos empleados para obtener el apoyo ciudadano; separación del cargo de servidores públicos que pretendían contender en una elección consecutiva; declaraciones y expresiones permitidas en campaña electoral, así como registro de candidatos a cargos de elección federal por parte de un partido político local.
 - c) Competencia de los magistrados instructores para resolver las controversias planteadas; suspensión del derecho a la consulta de las comunidades indígenas relacionado con la transferencia de recursos públicos; pruebas para acreditar a las autoridades legítimas dentro de la comunidad indígena.
 - d) Causa de nulidad de la votación recibida en casilla.
 - e) Aplicación del principio de paridad de género respecto de las listas de candidatos por el principio de representación proporcional.
 - f) Forma en que la autoridad administrativa electoral contabiliza o cuantifica un beneficio obtenido en una campaña electoral.
 - g) Cuando se aduce un supuesto impedimento para sesionar públicamente con motivo del recuento de votos que estaba llevando a cabo y ante la cercanía de la toma de protesta.¹¹
- 5) Cuando la solicitud resultaba extemporánea; es decir, los actores no solicitaron el ejercicio de la facultad en el momento en el que presentaron la demanda.
- 6) Cuando los planteamientos de los actores se encontraban vinculados con el cumplimiento de la sentencia que la sala regional responsable hubiera dictado, de manera que le correspondía a dicho órgano conocerlos.

¹¹ *Ibid.*, pp. 402-403.

Facultad de atracción y salto de la instancia

- 7) Cuando carecía de atribuciones para ejercer dicha facultad debido a que los medios de impugnación fueran competencia de autoridades electorales jurisdiccionales locales.
- 8) Cuando el ejercicio de dicha facultad se solicitó por cuestiones fácticas y no por cuestiones en materia de derechos.
- 9) Cuando para solicitar el ejercicio de la facultad de atracción se argumentó que la sala regional que conoció del asunto tomó mucho tiempo en resolver.
- 10) Cuando en el escrito de demanda no constaba la firma autógrafa de quien promovió.

Asimismo, menciona los motivos por los cuales fueron rechazadas las 12 solicitudes que se presentaron ante la Sala Superior para que ésta ejerciera su facultad de atracción hasta la mitad de 2019:

Los argumentos no justificaban la petición. Las solicitudes se han presentado como extemporáneas. La consideración de que tanto el recuento de votos como las prácticas clientelares son aspectos que las salas regionales conocen de ordinario. El hecho de ya haberse pronunciado sobre la implementación de acciones afirmativas de jóvenes e indígenas. Los asuntos se referían a la normativa que la autoridad interpartidista debía aplicar. Los argumentos se relacionaban con requisitos para que un partido nacional que previamente perdió su registro estuviera en posibilidades de constituirse como partido político local. Aquellos que solicitaron el ejercicio de la facultad hicieron depender los elementos de importancia y trascendencia de la propia petición para que la Sala conociera por medio de la figura de salto de instancia los medios de impugnación. Los solicitantes adujeron urgencia, cuestión que no justifica que se ejerza la facultad de atracción. Se considera que cualquier instancia puede conocer de cuestiones como falta de motivación, presunción de inocencia, garantía de audiencia, fundamentación y congruencia y violación al debido proceso.¹²

De hecho, podemos señalar que la Sala Superior ha ejercido la facultad de atracción en contadas ocasiones. Hasta 2019, se consideraron dos asuntos por estimarlos novedosos y con alta complejidad, cuestiones que justifican de manera suficiente la atracción. La función para la cual fue creado el salto de instancia no amerita que se lleven a cabo modificaciones. En esta misma línea, advierte que ejercer esta potestad excepcional de manera arbitraria podría acarrear el peligro de alterar el orden constitucional, al invadirse las competencias de las salas regionales.¹³

Casuística reciente

Se revisarán a continuación cinco de los últimos casos que fueron objeto de la facultad de atracción por parte de la Sala Superior. Ello con el fin de poder analizar y encontrar indicadores esenciales que permitan atisbar la naturaleza del tipo de asuntos que han sido objeto del salto de instancia.

¹² Cfr. *Ibid.*, p. 404.

¹³ *Ibid.*, p. 405.

Ciertamente se ha identificado en la práctica una línea jurisprudencial a lo largo del tiempo en la que, para determinar la procedencia y validar el ejercicio de la facultad de atracción, se estudia que la solicitud proceda legítimamente por parte, a petición de la sala regional correspondiente, o bien, verificando que su ejercicio sea de oficio.

Al analizar algunos casos, se puede visualizar la complejidad de los asuntos y determinar su importancia y trascendencia, de tal manera que sea oportuno que la Sala Superior los estudie y resuelva fijando un criterio jurisdiccional relevante que sirva de guía para asuntos análogos en el futuro.

Caso 1: Proceso electoral en el estado de Zacatecas para elegir diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos de la entidad¹⁴

Antecedentes

Los días 29 y 30 de abril de 2013 seis personas, en su carácter de candidatos independientes a las presidencias municipales de General Enrique Estrada, Sombrerete, Zacatecas, Mazapil, Villa García y Cañitas de Felipe Pescador, respectivamente, solicitaron su registro en la lista de candidatos a regidores. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ), después de analizar la documentación y la condición de los candidatos, determinó la improcedencia de las solicitudes de registro y las negó.

Para impugnar su determinación, fueron presentadas 18 demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el Consejo General del IEEZ.¹⁵ Después de llevar a cabo el estudio y análisis del asunto, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas (TJEEZ) resolvió revocar la determinación impugnada y ordenó que se llevara a cabo el registro de cada uno de los candidatos independientes a los cargos de regidores por el principio de representación proporcional de los ayuntamientos de Sombrerete, Villa García y Zacatecas.

Tanto el Partido Acción Nacional (PAN) como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), junto con varios ciudadanos, promovieron tres juicios de revisión constitucional electoral (JRC) y dos JDC, con el fin de impugnar la sentencia del TJEEZ. Los medios de impugnación fueron remitidos a la Sala Regional Monterrey.

Dados los hechos anteriores, una magistrada del TJEEZ solicitó, mediante oficio a la Sala Superior, que ejerciera la facultad de atracción para atender los diversos asuntos. A partir de ello, la Sala Regional Monterrey acordó acumular los medios de impugnación federal y someter a consideración de la Sala Superior el ejercicio de la mencionada facultad.

¹⁴ Tema: Control de constitucionalidad y convencionalidad respecto de las normas relacionadas con la figura de candidaturas independientes.

¹⁵ Expediente SUP-JDC-464/2013 y acumulados.

Facultad de atracción y salto de la instancia

¿Por qué lo atrajo la Sala Superior?

La Sala Superior del TEPJF consideró procedente el ejercicio de la facultad de atracción al considerar que el caso cumplía con los requisitos de importancia y trascendencia, al observar que —con base en lo señalado por los actores— existía una posible colisión entre el control de constitucionalidad abstracto desplegado por la SCJN¹⁶ y el control de convencionalidad concreto desplegado por la Sala Uniinstancial del TJEEZ.

El artículo 17 de la Ley Electoral de Zacatecas restringe el derecho a ser votado mediante candidaturas independientes a los cargos de regidores y diputados electos por el principio de representación proporcional.

Del análisis de este asunto se detecta que se debe examinar y determinar los siguientes aspectos:

- 1) La posibilidad que tienen los tribunales electorales locales de desplegar control de convencionalidad sobre disposiciones jurídicas que previamente han sido objeto de control de constitucionalidad.
- 2) Aclarar qué alcance tiene el derecho a ser votado vía candidatura independiente. El caso de Zacatecas fue una de las primeras experiencias nacionales en la aplicación del derecho a ser votado conforme al nuevo régimen jurídico. Actualmente, los cargos públicos en legislaturas locales y ayuntamientos tienen ciertas particularidades. Son electos por el principio de representación proporcional, en donde pudiera existir una restricción que pudiera ser proporcional, válida y razonable al ejercicio de ese derecho humano, en apego a los criterios sustentados por diversos tribunales en cuanto a los límites válidos que pueden imponérseles.
- 3) La Sala Superior consideró que solucionar este asunto resolvía también aspectos del control de convencionalidad que pueden desplegar los tribunales electorales locales en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Comentario

La Sala Superior decidió atraer el asunto porque buscaba prever conflictos futuros, dejando en claro las condiciones de la normativa vigente. En este caso, estamos hablando de una de las primeras experiencias electorales en cuanto a ser votado con base en un nuevo régimen jurídico. Precisamente, para dejar en claro la naturaleza de la reforma y sus alcances, la Sala Superior debía definir y determinar los alcances e impactos.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 57/2012.

Caso 2: Proceso electoral en el Distrito Federal para elegir jefaturas delegacionales¹⁷

Antecedentes

El día 7 de octubre de 2014, se aprobó la convocatoria dirigida a ciudadanas y ciudadanos, así como a partidos políticos para participar en el proceso electoral ordinario 2014-2015, mediante el acuerdo ACU-55-14 dictado por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Con motivo de la convocatoria, el 21 de marzo de 2015, el PAN presentó a dicho Consejo la solicitud de registro de Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz como su candidata a jefa delegacional en Miguel Hidalgo. Posteriormente, el Consejo General, mediante el acuerdo ACU-115/15, determinó que el registro solicitado resultaba improcedente, puesto que para poder registrarse a la candidatura, era necesario contar con credencial para votar con domicilio en el Distrito Federal, requisito que no cumplía la ciudadana postulada por el PAN.

Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz impugnó esta determinación promoviendo un JDC mediante la figura de salto de instancia el día 13 de abril; por su parte, en esa misma fecha, el PAN promovió, contra el acuerdo, un JRC. Ambas demandas fueron recibidas en la Sala Regional Distrito Federal en distintas fechas.

Por otro lado, el 16 de abril, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (Panal) comparecieron como terceros interesados en el JRC; asimismo, ambos partidos, junto con el candidato independiente Arne Sidney Aus den Ruthen Haag, comparecieron con el mismo carácter en el JDC promovido por Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz.

Posteriormente, el 18 de abril, el PVEM presentó, frente a la Sala Regional Distrito Federal, un escrito por medio del cual solicitaba a la Sala Superior el ejercicio de su facultad de atracción, argumentando la importancia y trascendencia del caso.

Así las cosas, después de llevar a cabo el estudio y análisis del asunto, la Sala Regional acordó, respecto del juicio ciudadano, notificar a la Sala Superior dicha solicitud y enviarle las constancias originales de los expedientes.

¿Por qué lo atrajo la Sala Superior?

La Sala Superior del TEPJF consideró procedente el ejercicio de la facultad de atracción de oficio debido a que, a pesar de que el PVEM solicitó de manera extemporánea el ejercicio de la facultad de atracción, el asunto revestía especial importancia y trascendencia, puesto que los criterios que se emitieran en su resolución resultarían importantes, novedosos y trascendentes, debido a que tendría que analizarse la constitucionalidad del artículo 294, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, relativo al requisito de elegibilidad consistente en tener credencial para votar con domicilio en el Distrito Federal.

La ciudadana argumentó que dicho requisito resultaba inconstitucional, ya que atentaba contra su derecho a ser votada, representando una carga onerosa que mermaba la posibilidad

¹⁷ Tema: Constitucionalidad del artículo 294, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, relativo al requisito de elegibilidad consistente en “contar con Credencial para Votar, cuyo domicilio corresponda al Distrito Federal”.

Facultad de atracción y salto de la instancia

de que los vecinos del Distrito Federal que acreditaran plenamente haber residido en dicha entidad por tres años pudieran ser electos a cargos de elección popular.

Del análisis de este asunto se detecta que se debe examinar y determinar la constitucionalidad del artículo 294, fracción I, del citado Código, en cuanto al requisito de “contar con credencial para votar, cuyo domicilio corresponda al Distrito Federal”, puesto que aquello que se determinara una vez atraído el asunto en relación con los argumentos planteados, resultaría en criterios novedosos, importantes y trascendentes para futuros casos que estuvieran relacionados con alguno de los requisitos para ser postulado a algún cargo de elección en el Distrito Federal.

Comentario

Tal como se ha visto en líneas más arriba, una de las causas por las que no procede la atracción hacia instancia superior es el que se haya presentado de manera extemporánea el recurso. En este caso, a pesar de existir una extemporaneidad, se atrajo el asunto debido a que al no contar con credencial de elector con domicilio del lugar donde se dice que reside, la candidata podría quedar en estado de indefensión. La finalidad de contar con dicha credencial era, en principio, la forma de cotejar que se contaba con la residencia del lugar por el que se competía, pero este requisito bien puede ser objeto de interpretaciones sesgadas. Tener la credencial de elector es un tema totalmente distinto al de comprobar la residencia del lugar, porque la credencial puede perderse, o bien, no tener el domicilio actualizado. Ante esta situación, bien valía la pena que se precisara con la autoridad de la Sala Superior la intención de tal requisito y el posible ajuste para determinar un mejor control de residencia y que este no solo fuera mediante credencial de elector vigente.

Caso 3: Proceso electoral en Chihuahua. Derecho a la reelección y principio de paridad de género

Antecedentes

El 1 de diciembre de 2017 fueron emitidos los “Lineamientos para el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a diputaciones locales, presidencias municipales, regidurías y sindicaturas, en el proceso electoral local 2017-2018”, por medio del acuerdo IEE/CE59/2017 del Consejo del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua; diversas ciudadanas, ciudadanos y partidos políticos se inconformaron frente a la aprobación del mencionado acuerdo y presentaron ante el referido Instituto medios de impugnación que fueron posteriormente remitidos al tribunal electoral local.

Una vez llevado a cabo el análisis del asunto, el tribunal local resolvió revocar el acuerdo controvertido y le ordenó al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua emitir uno nuevo; frente a dicha resolución, diversos actores presentaron una demanda por medio de la cual solicitaron a la Sala Superior ejercer su facultad de atracción.

¿Por qué lo atrajo la Sala Superior?

La Sala Superior del TEPJF determinó procedente el ejercicio de la facultad de atracción: consideró que los argumentos esgrimidos en la demanda de los ciudadanos no justificaban atraer el asunto, pues no quedaba demostrado de manera suficiente la importancia y trascendencia; sin embargo, al ser competencia de la Sala Regional Guadalajara el conocer de los lineamientos que se impugnaron, quedaba acreditado uno de los supuestos necesarios para ejercerla.

La Sala Superior ejerció de oficio la facultad, puesto que advirtió que el asunto sí revestía especial importancia y trascendencia, ya que se trataba del primer proceso electoral en donde se aplicaría la reelección, de manera que no se habían pronunciado nunca al respecto y no existían precedentes; así las cosas, emitir un pronunciamiento relativo a la cuestión brindaría certeza tanto en dicho proceso como en los siguientes.

Del análisis del caso, se advirtió que era necesario determinar:

- 1) Si el tribunal local debería haber llevado a cabo un ejercicio de interpretación por medio del cual quedara garantizada la prevalencia del principio de paridad de género sobre el derecho a la reelección.
- 2) De qué manera debía convivir el derecho a la reelección con el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a diversos cargos públicos; debía definirse

por un lado, el contenido del derecho a la reelección a partir de su reconocimiento por el bloque de constitucionalidad y de ahí, el alcance del citado derecho cuando entra en una aparente colisión con el principio de paridad de género.¹⁸

Comentario

Las implicaciones que conlleva el presente caso son de carácter relevante ya que abordan una situación que puede tornarse paradójica. El hecho de que el asunto, por una parte, aborde el tema de la paridad de género y, por otra, el aspecto de la reelección, puede conflictuar la lógica de los resultados. No por mantener la paridad puede violarse la reelección, o bien, no por sostener el tema de la reelección puede verse mermado el aspecto de la paridad de género. Para evitar un conflicto presente y posible en el futuro, fue adecuado que la Sala Superior abordara el asunto desde el fondo de su naturaleza y distinguiera los alcances de los acuerdos, su coordinación y subordinación.

¹⁸ SUP-SFA-35/2017, p. 8.

Caso 4: Providencias al interior del Partido Acción Nacional en cuanto a los lineamientos para el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas frente a la reelección

Antecedentes

El 29 de enero de 2018 fueron comunicadas las providencias emitidas por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN mediante las cuales se aprobaron los criterios para el cumplimiento de las acciones afirmativas que garantizan la paridad de género en las candidaturas a diputaciones locales por el principio de mayoría relativa, así como de los integrantes de los ayuntamientos en el Estado de México. Asimismo, se autorizaba la emisión de la invitación para participar en el proceso interno de designación de candidaturas a los puestos referidos, que se dirigía a la ciudadanía en general y a las personas militantes de dicho partido.

Estas providencias fueron impugnadas frente a la Sala Regional Toluca mediante JDC, juicios en los que los actores solicitaron a la Sala Superior ejercer su facultad de atracción y, aunado a lo anterior, adujeron la procedencia del salto de instancia con el objetivo de no agotar el principio de definitividad.

¿Por qué lo atrajo la Sala Superior?

La Sala determinó que resultaba procedente atraer el asunto puesto que, al igual que en el caso anterior, al ser competencia de la Sala Regional Toluca el conocer del mismo, quedaba acreditado uno de los requisitos para ejercer dicha facultad.

En este caso, la Sala también consideró que los argumentos que ofrecieron los solicitantes bastaban para justificar de manera suficiente la importancia y la trascendencia del asunto; ya que, efectivamente, de emitirse una resolución, se emitiría un pronunciamiento por parte de la última instancia en relación con la forma en que deben armonizarse el principio de paridad de género y la reelección al interior de los partidos políticos.

Si bien la Sala Superior ya había emitido criterios relacionados con la cuestión en el caso de Chihuahua, esta sería la primera ocasión en que se emitiera un criterio respecto a las providencias al interior de un partido político, en donde podría incluso determinarse un posicionamiento “tanto interpretativo como en su aplicación concreta, sobre la prevalencia de uno de los referidos elementos a ponderar”.¹⁹

Por otro lado, la Sala resolvió que el salto de instancia era procedente tomando en cuenta el principio de economía procesal, puesto que consideró necesaria la pronta resolución de las controversias planteadas en el asunto, ya que, según el dicho de los actores, de tener que agotarse las instancias previas, sus derechos político-electorales a ser votados se verían afectados al no alcanzar el término para poder inscribirse en el proceso de selección. Así las cosas, la Sala Superior determinó procedente conocer de los asuntos por salto de instancia, evitando la merma a sus derechos y con la finalidad de brindar seguridad y certeza jurídica en la cuestión.

¹⁹ SUP-SFA-10/2018 y acumulado.

Comentario

En este caso podemos ver cómo el salto de instancia es solicitado por particulares y, además, sobre las providencias al interior del partido político. La facultad de atracción sin duda alguna tiene que ver con la economía procesal y ahorro de tiempos, en cuanto, por una parte, se debe coordinar la resolución al interior del partido con resoluciones fuera de él. Por otra parte, si el asunto se llevara de acuerdo con la estructura diagramática de instancias, el tiempo que tardaría en resolverse de manera definitiva podría impactar en el siguiente proceso de selección.

Caso 5: Derechos de autogobierno y consulta en cuanto a la transferencia de responsabilidades sobre la administración directa de los recursos públicos correspondientes a las comunidades indígenas

Antecedentes

El 2 de agosto de 2019, ciudadanos de la Agencia de Policía de Dolores en Huajapan de León, en el estado de Oaxaca, presentaron ante el tribunal local una demanda por medio de la cual solicitaban el reconocimiento de su derecho a determinar libremente su condición política, así como a participar en procesos de toma de decisiones que tengan injerencia en la comunidad a la que ellos pertenecen; dicho tribunal se declaró incompetente para conocer la demanda.

Posteriormente, un ciudadano inició un JDC frente a la Sala Regional Xalapa del TEPJF, autoridad que solicitó a la Sala Superior ejercer su facultad de atracción para conocer el mencionado juicio.

¿Por qué lo atrajo la Sala Superior?

La Sala Superior del TEPJF determinó procedente el ejercicio de la facultad de atracción puesto que los argumentos ofrecidos en la demanda sí satisfacían de manera suficiente los requisitos de trascendencia e importancia. Este caso se encontraba relacionado de manera directa con la delimitación de la materia electoral; aunado a lo anterior, a partir de lo resuelto por la SCJN en el amparo directo 46/2018, se plantearon nuevas reflexiones acerca de la

competencia de las autoridades jurisdiccionales electorales para conocer de temas vinculados con la transferencia de la responsabilidad en la administración directa de recursos económicos por parte de las comunidades indígenas integrantes de un municipio.²⁰

Asimismo, la cuestión fue considerada como trascendente puesto que de su resolución podría establecerse un criterio novedoso, orientador para las diversas instancias en materia electoral en las entidades federativas, cuando se diera el caso de controversias sobre el mismo tema.

²⁰ SUP-SFA-2/2020, p. 6.

Facultad de atracción y salto de la instancia

Por otro lado, en cuanto a la mencionada resolución de la SCJN, la Sala Superior resolvió en esta sentencia que le corresponde a dicha instancia, y no a las salas regionales, determinar la necesidad de llevar a cabo modificaciones o ajustes a los criterios que ya se han emitido en relación con la cuestión del derecho a la consulta de los pueblos y las comunidades indígenas con respecto a la transferencia de responsabilidades para la administración directa de los recursos a los que tienen derecho por autodeterminación y autonomía.

Del análisis del caso, se advirtió que era necesario definir el ámbito de competencia de las autoridades electorales y determinar si una posible afectación a los derechos de consulta y autogobierno es constitutiva o no de una afectación de los principios o valores fundamentales que se encuentran tutelados por las materias del TEPJF, “atendiendo a las condiciones actuales del ordenamiento jurídico nacional y a su interpretación constitucional”.²¹

Comentario

En este caso podemos ver que la Sala Superior tomó la decisión de atraer el asunto en orden a que podía darse un conflicto entre leyes y resoluciones; en este caso en particular, entre resoluciones de la SCJN y las leyes electorales. Sin duda alguna, en estos casos la competencia del máximo tribunal electoral es de suma importancia, sobre todo si se trata de no generar conflictos normativos, sino buscar una adecuada coordinación entre ellos.

Conclusiones

Después de explorar los principales aspectos por los que la Sala Superior ha ejercido su facultad de atracción podemos dejar en claro que la razones giran en torno a los siguientes focos gravitacionales jurídicos:

- 1) *Temas vinculados con reformas jurídico-electorales*: Los asuntos que se analizan presentan aspectos controvertidos que podrían sesgar la normativa innovadora. Por esta razón es menester que la Sala Superior aclare los aspectos confusos y de mayor impacto.
- 2) *Temas relacionados con coordinación de normativa diversa*: La Sala Superior logra, al atraer ciertos asuntos, no solo coordinar la normativa especializada en materia electoral, sino también la emanada de la SCJN. Mediante este ejercicio, se logra una integración de la normativa vigente generada por altas instancias jurisdiccionales.
- 3) *Temas de interpretación*: La hermenéutica que se realiza en providencias internas de partidos, resoluciones del Instituto Nacional Electoral, o bien, decisiones precedentes de las salas regionales y Superior debe coordinarse y ser coherente entre sí. El máximo tribunal electoral ha ejercido la facultad de atracción para coordinar toda posible interpretación y dar seguridad jurídica a las y los ciudadanos sobre el sentido de la normatividad vigente, incluso considerando aspectos de usos y costumbres de pueblos originarios. La inter-

²¹ SUP-SFA-2/2020, p. 6.

pretación integradora y coordinada debe salvaguardar la integridad de todas y todos los ciudadanos en materia electoral.

Por otra parte, se ha considerado que no procede el salto de instancia por temas de carácter técnico administrativo, como podrían ser la presentación de manera extemporánea, el que los medios de impugnación fueran competencia de autoridades electorales jurisdiccionales locales, o bien, se hubiera solicitado la facultad de atracción, no por cuestiones jurídicas, sino cuestiones fácticas. Tampoco se ha considerado pertinente atraer los asuntos cuando quienes solicitaron a la Sala Superior ejercer esta facultad no expusieron argumentos que pudieran considerarse, de manera suficiente, como importantes y trascendentes jurídicamente.

De alguna manera, se han asentados líneas temáticas que, sin conformarse necesariamente como precedentes, dan una orientación sobre el tipo de conflictos que, por su carácter, deben ser asumidos en instancia superior mediante la facultad de atracción.